UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

LES RÉGIES MUNICIPALES EN FRANCE

« Tout homme, si éloigné qu'il se tienne des affaires publiques, se sent irrésistiblement porté à s'intéresser à la direction de sa propre commune. »

LEROY-BEAULIEU.
(Administration locale en France et en Angleterre, page 73.)

THÈSE

pour le Doctorat (Sciences politiques et économiques)

PAR

Robert AUDEMA

AVOCAT

ATTACHÉ AU PARQUET GÉNÉRAL

MONTPELLIER
Imprimerie l'ABEILLE (14, Avenue de Toulouse)
TÉLÉPHONE 8-78

1924

LES
RÉGIES MUNICIPALES
EN FRANCE

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

LES
RÉGIES MUNICIPALES
EN FRANCE

« Tout homme, si éloigné qu'il se tienne des affaires publiques, se sent irrésistiblement porté à s'intéresser à la direction de sa propre commune. »

LEROY-BEAULIEU,
(Administration locale en France et en Angleterre, page 73.)

THÈSE

pour le Doctorat (Sciences politiques et économiques)

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

PAR

Robert AUDEMA

AVOCAT

ATTACHÉ AU PARQUET GÉNÉRAL

MONTPELLIER
Imprimerie l'ABEILLE (14, Avenue de Toulouse)
TÉLÉPHONE 8-78
—
1924

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VALÉRY, professeur de Droit commercial.
MOYE, doyen, professeur de Droit international public.
MORIN, assesseur, professeur de Droit civil.
DONNEDIEU DE VABRES, professeur de Droit criminel.
BECQUÉ, professeur de Droit civil.
DE NESMES DESMARETS, professeur de Droit administratif.
ROCHE-AGUSSOL, professeur d'Économie politique.
VIALLETON, professeur de Droit civil.
BOSC, professeur de Procédure civile.
VIARD, professeur d'Histoire du Droit.
BASTID, chargé de cours de Droit constitutionnel.
DIJOL, chargé de cours de Législation industrielle.
TISSET, chargé de cours de Droit romain.
TEILLARD, chargé de cours d'Économie politique.
DELBEZ, chargé de cours de Droit romain.
CUQ, chargé de cours de Droit criminel.
VIGIÉ et BRÉMOND, doyens honoraires.
LABORDE, professeur honoraire.
DUBOIS, secrétaire.
ROCHETTE, secrétaire honoraire.

MEMBRES DU JURY

MM. DE NESMES DESMARETS, *président*.
MOYE, professeur, doyen.
BASTID, chargé de cours. } *Assesseurs*.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

Baron. — Etude sur le placement en France et à l'étranger (Montpellier, 1921).

Berthelemy. — Traité élémentaire de droit administratif (Paris, Rousseau).

Bourdeau. — L'évolution du socialisme (Paris, Alcan, 1901).

Bourguin. — Les systèmes socialistes et l'évolution économique (A. Colin, 1904).

Bourdon. — Des contrats d'utilité générale passés au profit d'une collectivité (Thèse Paris, Rousseau, 1905).

Bouvier. — L'exploitation collective des services publics. Les régies municipales (Paris, Doin, 1910).

Boverat. — Le socialisme municipal en Angleterre (Thèse Paris, 1907).

Brees. — Les régies et concessions communales en Belgique (1906).

Burel. — La régie directe considérée au point de vue de l'hygiène dans les villes (Paris, 1912).

Colson. — Cours d'économie politique.

Cilleuls (A. des). — Le socialisme municipal à travers les siècles.

Danchin. — L'exploitation théâtrale et la municipalité (Thèse Lille, 1911).

Gaucheron. — Etude sur l'œuvre économique des municipalités (Thèse Paris, 1906).

Gide. — Principes d'économie politique.

Hauriou. — Précis de droit administratif.

Herriot. — Agir (1917).

LEROY-BEAULIEU. — Administration locale en France et en Angleterre.

MAGNIN. — Le socialisme municipal.

MATER. — Le socialisme municipal ou conservateur (Paris, 1909).

MERCIER. — Les exploitations municipales en France (Evreux, 1905).

MIMIN. — Le socialisme municipal (Thèse Paris, 1912).

NÉZARD. — La municipalisation du service de l'éclairage (1905).

ROGER. — Le domaine industriel des municipalités (Thèse Montpellier, 1901).

STEHELIN. — Essais de socialisme municipal (Thèse Paris, 1901).

TENERELLI. — La municipalisation du pain (Rome, 1905).

VARIN. — Les ressources des communes (Thèse Paris, 1910).

Les Annales de la régie directe (Collection complète).

Journal officiel.

Bulletin municipal de la ville de Nimes.

Bulletin municipal de la ville de Bordeaux.

Règlement et tarif des concessions d'eau à Bordeaux.

Bulletin officiel de la ville de Paris.

LES
RÉGIES MUNICIPALES
EN FRANCE

INTRODUCTION

Il y a une vingtaine d'années, la question des régies municipales faisait l'objet de fréquentes et sérieuses discussions dans les milieux où sont en faveur les questions économiques.

Car ce sujet, d'une application presque nouvelle, semblait être riche en promesses de divers ordres.

Les économistes, d'abord, y voyaient une nouvelle orientation, qui pouvait se généraliser rapidement, du problème de la production et de la répartition des richesses.

Les juristes, avides de nouveautés laissant espérer la naissance de décisions jurisprudentielles intéressantes, voyaient dans les régies des sources de conflit.

Les sociologues, de l'école socialiste en particulier, trouvaient dans l'application des régies municipales comme une sorte de triomphe des idées qu'ils préconisaient.

Pendant quelques années, la lutte fut ardente, partisans et adversaires édifièrent sérieusement leurs positions et se livrèrent un combat acharné, mettant en œuvre tous les moyens de polémique susceptibles d'être utilisés.

Les termes grandiloquents ne tardèrent pas à être appliqués à la question et bientôt on entendit parler communément de : socialisme municipal, de municipalisation.

Tandis que la lutte se poursuivait serrée, avec des alternatives de victoire et de défaite pour les deux adversaires: les uns, les partisans, se réclamaient des résultats surprenants obtenus par les municipalistes anglais et les adversaires obtenaient l'aide d'une force peu ordinaire, et d'une volonté irrésistible : le Conseil d'Etat.

Puis, progressivement, sans grandes raisons apparentes, la question des régies municipales qui avait provoqué de si vives discussions, dont l'application s'était généralisée dans certains pays étrangers, — mais toutefois sans que la victoire ait semblé échoir à l'un des combattants, — tombait dans un oubli de plus en plus profond, laissant croire peut-être à la mort du socialisme municipal, ou à l'aveu d'infériorité de ses détracteurs.

En tous cas, le triomphe n'est apparu ni pour les uns ni pour les autres.

Cependant, comme de nombreuses communes en France pratiquent encore des exploitations en régie, nous avons eu la curiosité, pour certaines d'entre elles, de connaître les résultats qu'elles ont donné depuis 20 ans, et d'en tirer une conclusion pour l'avenir municipaliste français.

Certes, notre prétention n'est point de faire un ouvrage complet, en ce sens qu'il traiterait à fond la question des exploitations communales. Que l'on ne croie pas trouver ici une étude des résultats d'ensemble obtenus par les municipalités françaises, le cadre, hélas ! trop modeste

que nous nous accordons ne saurait renfermer une étude parfaite ?

L'ampleur du sujet, sa complexité, la difficulté que l'on éprouve à se procurer des renseignements officiels sont autant d'obstacles à la production d'un ouvrage général.

Aussi avons-nous sérieusement réduit le nombre des questions que nous étudierons plus spécialement.

Après avoir défini les différents modes d'exploitation et en particulier la Régie directe, nous nous proposons de faire un bref historique indiquant l'évolution des idées, les tendances qui se sont fait jour et le développement pris par l' « étatisme municipal ».

Ensuite, nous étudierons quelques-unes des principales applications qui ont été faites et nous essayerons d'en exposer les résultats au point de vue social et au point de vue financier.

Alors seulement nous tâcherons de nous faire une opinion sur la valeur de la municipalisation, et de ce que l'on peut en attendre dans l'avenir.

*
* *

Et, tout d'abord, il est nécessaire de se demander quelles peuvent être les diverses attributions de la Commune, cadre normal dans lequel sont placés tous les développements qui vont suivre.

C'est dans sa raison d'être, autant que dans les traits caractéristiques de son évolution, que l'on peut retrouver le principe de l'étendue des droits de la Commune. Dans un chapitre prochain, nous verrons les diverses phases de la vie communale et les antécédents qui s'appliquent, par leur ressemblance, à donner une idée de cette trans-

formation des besoins collectifs en une organisation administrative.

La Commune, à l'origine, était uniquement une association d'intérêts des divers habitants et sa fonction, par la suite, se résumait à une sorte de gestion économique.

De nos jours, la Commune ne peut plus être envisagée sous cet angle.

Le rôle de la Commune a varié, elle est entrée dans les rouages administratifs, en participant à la vie nationale.

L'Etat a délégué à la Commune une part de sa puissance publique tout en se réservant un contrôle et une tutelle sur les actes qu'elle peut être appelée à accomplir, et cela parce qu'aucune institution ne peut intéresser la Commune seule, sans y mêler les intérêts vitaux du pays.

Organe des intérêts locaux, la Commune agit soit comme propriétaire des biens communaux, soit comme gardienne du bon ordre et de la sécurité. A ces divers titres, il est nécessaire pour protéger les citoyens qu'une surveillance étroite soit exercée sur la gestion financière, autant que sur les mesures de police ou d'hygiène.

Cependant, indubitablement, la Commune possède une certaine autonomie. Il existe des besoins locaux pour la satisfaction desquels les pouvoirs municipaux sont obligatoirement compétents.

D'après les termes de la loi municipale du 5 avril 1884 (article 61), le Conseil municipal est appelé à délibérer sur les affaires de la Commune et à émettre des vœux sur les objets d'intérêt local. Il peut aussi voter des dépenses facultatives (art. 145), ce qui est une marque de l'autonomie financière de la Commune. La Municipalité exerce une fonction administrative propre. C'est pourquoi on peut se demander si l'ordre économique peut

être un champ d'action pour la Municipalité et, par suite, si la création d'exploitations industrielles ou commerciales lui est ou non permise.

La Commune peut-elle intervenir dans la vie sociale, peut-elle organiser des services nouveaux ?

Chaque collectivité ayant une existence politique propre, la Commune possède la sienne, tout naturellement. Son domaine politique est celui de la police et de la sécurité; — or, l'ordre économique ne peut librement se développer que lorsque l'ordre politique est satisfait, — il incombe donc à la Commune d'assurer son respect.

Pour arriver à ce résultat, l'intérêt politique et, par suite, public ne peut être envisagé que sous forme de service public.

Dans l'accomplissement de cette fonction, la Commune fera œuvre utile pour tous ; pour cela, dans l'exercice de service public elle ne doit nuire à personne et c'est pourquoi on a nié la compétence municipale dans la fonction purement économique — envisagée dans le sens de la poursuite exclusive d'un profit — car elle risquerait d'entraver la liberté du commerce et de l'industrie, base de notre organisation économique.

La notion de service public n'est pas toujours facile à préciser, sa définition est très changeante, surtout si l'on remonte à travers les diverses périodes de la vie administrative. On peut même dire que cette définition est pratiquement impossible à donner. Le critérium permettant d'établir une démarcation entre la sphère d'action des organismes administratifs et celle des particuliers est d'une subtilité excessive qui varie avec les mœurs, les faits, le degré de civilisation.

Pourtant, on peut dire qu'un service public est l'organisation par laquelle une personne administrative assure

l'exécution de la tâche qui lui incombe, de satisfaire à une certaine catégorie de besoins de la collectivité.

Dans ces conditions, le service public suppose une circonscription territoriale (ici la Commune), une population appelée à en bénéficier, un personnel, du matériel et des moyens financiers permettant d'assurer la marche du service.

Les services publics sont donc essentiellement variables quant à leur champ d'action et, au cours du dernier siècle surtout, les diverses branches dans lesquelles il peut et doit intervenir ont considérablement augmenté, devant la marche incessante du progrès. Les besoins sans cesse grandissants de la démocratie ont demandé aux communes de s'occuper, plus spécialement, de telles questions qui intéressent, au plus haut point, l'avenir national. Il faut assurer la conservation des individus, l'amélioration de leurs conditions d'existence, devenues chaque jour plus complexes par suite de l'extension des villes, des progrès de la criminalité, des nécessités plus grandes d'une hygiène plus rationnelle.

La Commune, formant le premier échelon de l'organisation administrative, a été, petit à petit, amenée à remplir des obligations dictées par ses fonctions de police et de sécurité.

Puis, avec les complications de la vie quotidienne (soit dit sans médire du développement du confort), le rôle municipal s'est étendu et des services ont dû être industrialisés.

Chaque jour nous conduit d'ailleurs vers de nouvelles voies dans lesquelles les fonctions communales auront à jouer un rôle de plus en plus important.

Mais il faut établir une distinction, absolument nécessaire. Le service public ne peut être exactement défini ;

de là il résulte que des difficultés peuvent surgir quant au point de savoir s'il doit ou non y avoir service public dans tel ou tel cas.

Telles limites qui auraient pu convenir il y a 50 ans sont trop étroites maintenant, telles qui engloberaient aujourd'hui un certain nombre de services peuvent s'avérer insuffisantes dans un avenir très prochain.

C'est pourquoi des bornes précises ne peuvent être assignées. La loi et les règlements eux-mêmes se contentent d'enregistrer un état de fait existant et toujours ils retardent sur l'évolution, quelquefois de façon excessive.

Si, logiquement, on peut réprouver notre distinction, juridiquement on doit reconnaître l'existence de services publics obligatoires, c'est-à-dire ceux qui, en l'état actuel de la civilisation, sont unanimement reconnus comme devant être soumis à un contrôle, sinon à une organisation municipale.

La notion de service public s'appliquant, sans aucune contradiction possible, aux fonctions de sécurité de police et d'hygiène proprement dites, s'étend aussi à l'éclairage des voies publiques. Celui-ci intéresse en effet, au plus haut point, le bon ordre, la facilité de la circulation, la sécurité des citoyens, aussi peut-on comprendre ce service dans les attributions municipales de police.

Mais où la controverse peut être vive, c'est sur la question des transports urbains. Dans les localités importantes, la nécessité de classer les moyens de locomotion comme service public s'impose inévitablement. En effet, la commodité de la circulation dans les voies publiques est une des fonctions de police municipale, et les organisations de transports publics favorisent cette tâche en rendant à tous la circulation plus agréable et plus facile.

Nous soutenons même, au risque de nous attirer de graves objections, que les établissements de bains et les théâtres municipaux peuvent être considérés de nos jours comme des services publics.

*
* *

Tant que l'on ne s'attache qu'à la réglementation, le rôle des municipalités est tout tracé.

La loi, comme nous le disions plus haut, leur attribue ces fonctions, mais la question se complique sur le point de savoir quelle est la modalité qui doit être adoptée pour mener à bien ces exploitations.

Ici, les fonctions administratives cessent et l'empiètement sur le caractère commercial ou industriel est indispensable et découle, forcément, de la mise en exécution des entreprises diverses.

Il faut de l'argent, du personnel, du matériel, il faut faire œuvre commerciale, en un mot.

Sous quelle forme, alors, pourra être exploité le service public ?

Une première distinction doit être faite. Ou bien la Commune s'en remettra à l'initiative privée, ou bien elle se chargera elle-même de l'exploitation.

Dans la première hypothèse, deux modes peuvent être être envisagés : l'entreprise et la concession.

Dans le cas d'exploitation communale propre il existe un système : la régie directe.

Enfin, conciliant les deux systèmes à la fois, on peut envisager l'exécution et l'exploitation du service public en régie intéressée.

L'entreprise est un contrat par lequel un particulier ou une société s'engage à assurer l'exécution ou l'exploitation d'un service moyennant un prix fixé à l'avance.

Dans ce cas, la Municipalité sait exactement ce que lui coûtera l'œuvre qu'elle veut accomplir.

La concession est également un contrat par lequel un particulier où une société s'engage à exécuter les travaux nécessités par l'exploitation d'un service, mais en retour le concessionnaire conserve la charge de l'exploitation avec le droit d'en percevoir les bénéfices, pendant une certaine période fixée, sur ceux qui en useront.

A l'expiration de la concession, les installations et le service feront retour à la ville concédante.

Dans ce deuxième mode de mise en exécution d'un service public, la Commune ne conserve qu'un droit de contrôle, dans l'intérêt public.

Mais les deux formes qui nous intéressent plus particulièrement sont les régies, qui rentrent directement dans le cadre de nôtre travail.

La régie simple ou directe est un procédé d'exécution ou d'exploitation par lequel la Commune agit elle-même, en conservant la direction de l'entreprise et en supportant tous les aléas.

Les diverses fonctions sont remplies par des employés municipaux à rémunération fixe..

Enfin, il reste la deuxième forme que nous avons mentionnée, et qui, de jour en jour, tend à se développer davantage : c'est la régie intéressée.

L'idée de collaboration, d'intérêt commun à la bonne gestion, à la productivité et au rendement de l'entreprise domine la pensée des contractants.

La gestion du service est partagée entre la Ville et un particulier, appelé régisseur, qui se charge de l'exploitation.

« Il reçoit en échange ou bien une rémunération ou un intérêt dans les bénéfices, ou bien un intérêt mini-

mum garanti et un intérêt supplémentaire, variant soit avec les recettes et bénéfices, soit avec le prix de vente, etc... La Ville est maîtresse des tarifs et supporte les risques (1). »

De ces deux systèmes, le premier surtout nous occupera au cours de notre thèse, car jusqu'à ce jour les applications d'exploitation par les villes, qui se sont largement manifestées, ont adopté plus communément le système de régie directe.

Cependant, il est bon de dire que, dans ces toutes dernières années, c'est vers le mode de régie intéressée que semble tendre, de plus en plus, le courant municipaliste.

*
* *

Mais l'on peut encore se demander jusqu'à quel point les municipalités peuvent, elles-mêmes, exploiter un service public.

Il est dans les attributions municipales d'assurer (avons-nous dit) la sécurité et le bon ordre ; toute organisation à forme monopolistique ayant le caractère de service public rentre dans ces attributions. Mais le monopole établi peut-il être exploité directement?

La doctrine et la jurisprudence, comme nous le verrons par la suite, se sont montrées hostiles aux régies municipales, pour l'exploitation de services industriels ou commerciaux par nature.

Cependant, depuis de longues années, des communes avaient exploité des services industriels municipaux, fonctionnant avec la tacite approbation de l'administration supérieure, et sans qu'un instant les municipalités se soient préoccupées de savoir si la mise en pratique de leur système était ou non légal.

---

(1) Emile Bouvier. — Les régies municipales, p. 4 et 5.

Depuis quelques années, depuis la guerre surtout, la tendance paraît être plus favorable à l'exploitation en régie. Cela tient sans doute aux résultats constatés.

Mais la question de légalité des exploitations de ce genre s'est, tout naturellement, posée. Il serait peut-être un peu prématuré de la résoudre maintenant ; d'ailleurs, nous aurons l'occasion de revenir sur ces questions au cours des développements prochains. Pourtant, nous croyons utile, pour la clarté de notre exposé, de dire que les municipalités ne se sont pas cantonnées exclusivement dans les limites que nous venons d'indiquer. Elles se sont, pendant la guerre, lancées dans des entreprises commerciales pures. Ici la question de légalité est certainement beaucoup plus douteuse.

C'est pourquoi, émue du développement rapide pris par ce mode d'exploitation, en matière d'alimentation notamment, l'inspection des services administratifs s'est occupée d'examiner de près la question.

D'après l'opinion admise, la notion de service public pouvait être appliquée, en temps de guerre, à toutes les organisations de ravitaillement. Les difficultés d'approvisionnement étaient très grandes, le rôle de la Commune était certainement tout tracé vers la municipalisation ; maintenant les conditions ont changé et la tendance a plus de rigueur devient plus nette, de la part de l'administration supérieure.

Nous inspirant de la terminologie de cette administration, nous distinguerons, à l'occasion, les régies en : régies permanentes, toutes les fois où il y a service public, et régies temporaires, lorsque la légalité de l'exploitation devient plus douteuse et que le fonctionnement n'a été toléré qu'en raison d'événements exceptionnels.

PREMIÈRE PARTIE

« Commune ! Commune ! s'écrièrent les bourgeois à partir du XII[e] siècle, et ils s'affranchirent. Commune sociale ! répètent les prolétaires modernes, et eux aussi vaincront par ce signe (1). »

CHAPITRE I

APERÇU HISTORIQUE

« De tous temps les communes ont rempli des fonctions économiques, de tous temps, non pas évidemment toutes à la fois, mais en grand nombre, elles ont eu des pâturages et des bois communs, des chasses communes, des fontaines publiques, des marchés publics, des boucheries et boulangeries banales, des hospices (2). »

Le « Socialisme municipal » remonte très haut et l'on peut déjà voir des applications dans l'antiquité, du moins dans l'antiquité grecque et romaine (3).

---

(1) Extrait du programme des Indépendants, rédigé en 1891 par Benoît Malon.

(2) Mater. — Le socialisme conservateur ou municipal, p. 8.

(3) Le dictionnaire des antiquités grecques et romaines de Daremberg et Saglio donne à ce sujet des renseignements excellents sur les services muni-

Mais c'est surtout vers le moyen âge que les exemples deviennent plus saisissants ; en effet, la vie municipale actuelle a puisé sa vigueur dans les conditions d'existence imposées, dans la période moyennageuse, par le régime domanial (1).

Le maire (major) devait surveiller la basse-cour, les troupeaux, les plantations, les édifices, défricher les bois, créer de nouvelles tenures, percevait aussi les redevances en argent et en nature, tenait comptabilité des recettes et des dépenses (2) que nécessitait l'exploitation du bourg. On voit donc que déjà le premier magistrat de la localité avait pour mission de veiller à la bonne marche de la vie commune.

La tendance collectiviste est visible dans les paroisses où la forte discipline ecclésiastique a créé une communauté de droits entre les paroissiens, qui jouissent en commun des bienfaits de l'enseignement (3), des services d'assistance et paroissiaux.

Aux XII^e^ et XIII^e^ siècles, les habitants des villages se réunissent en confrérie, chaque redevable en fait partie.

A la suite d'un concile, réuni à Bordeaux en 1255, ces confréries ont le droit de s'occuper de l'entretien des chemins et des ponts, la visite des malades, la protec-

---

cipaux des villes impériales. C'est ainsi que sous les titres de cura annonæ, canon frumentarius, cura acquarum, decanus, balneum, cloacarium, agora, meretrices, circus, on trouve des documents intéressants sur les services des substances, des eaux, pompes funèbres, bains, égouts, marchés, prostitution, théâtres, dont l'exptoitation ressemblait à nos régies municipales actuelles.

(1) A cette époque les agglomérations commencent à se former autour de manoirs, de paroisses ou de marchés. A ce sujet, voir les développements très intéressants de M. Mater, ouvrage précité.

(2) Mater, *loc. cit.*, p. 68-69.

(3) Les écoles paroissiales avaient été rendues obligatoires en 789 par un règlement relatif à l'enseignement et dû à Charlemagne.

tion du village contre les brigands et les loups, contre les inondations et les épidémies, la récolte des aumônes. Cette liste conviendrait aussi bien pour les fonctions d'un Conseil municipal de nos jours (1).

La commune, collectivité économique, se confondait au début avec des corporations de marchands. « Les fonctions appelées aujourd'hui municipales, et les services appelés municipaux, sont devenus des fonctions et des services publics parce qu'ils ont fini par intéresser le public, c'est-à-dire la généralité des habitants » qui ont vu, par ce moyen, la possibilité de « substituer au désordre féodal un ordre plus propice au progrès économique » (2).

Plus tard, on retrouve des exemples de véritables régies municipales organisées dans des communes en France. Ce sont les exploitations de bois communaux, pâturages : véritables monopoles municipaux, conférant à des pâtres ou pasteurs élus par les habitants la charge de faire paître les bêtes de chaque membre, réunies ainsi en un seul troupeau (3).

Ce sont aussi la récolte des varechs et goemons, herbes marines qui font encore l'objet d'une législation spéciale, attribuant au maire la direction des travaux de récolte de ces produits marins.

Les villes, de très bonne heure, ont assuré la sécurité de leurs habitants en organisant des mesures protectrices contre les divers dangers qui pourraient intervenir.

« A Douai, en 1248, la Municipalité décida qu'en cas d'incendie les guetteurs, charbonniers, déchargeurs et

---

(1) Mater, *loc. cit.*, p. 96, 3.
(2) Mater, *loc. cit.*, p. 163.
(3) Mater, *loc. cit.*, p. 268-272.

portefaix iraient au feu, sous peine d'amende et d'interdiction d'exercer leur métier ; chaque quartier devait avoir une remise avec sept échelles, quatre cuves et quatre épuisoirs (1). »

Des corps de police étaient réglementés également.

Dès le début du XVI^e siècle, les bourgeois de Paris étaient dans l'obligation d'entretenir des flambeaux aux carrefours. Les villes possédaient, en outre, un matériel de falots destiné à éclairer les spectateurs revenant le soir d'une représentation des Mystères. Evidemment, il y a là une parenté avec les régies actuelles de l'éclairage (2).

Vers le XIV^e siècle, dans les villes de l'ancienne France, apparaissent les services de voirie, l'obligation de paver certaines rues, devenue charge communale à la suite d'une loi de frimaire an VII.

Les transports en commun, dont le mérite de l'invention revient, comme on le sait, à Blaise Pascal, ont pris dans la vie moderne une importance énorme qui constitue l'un des problèmes les plus urgents de la vie quotidienne.

Cependant, dès le XVII^e siècle, un sieur Sauvage établissait pour la ville de Paris, en l'hôtel St-Pierre, un service de carrosses, ancêtres de nos taxis, et aussi des tramways et autobus municipaux (3).

L'organisation des halles et marchés, des greniers communaux rentra très tôt au nombre des attributions municipales.

Actuellement toutes les communes importantes possèdent des services d'eau ; en cela elles n'ont fait que per-

---

(1) Mater, *loc. cit.*, p. 284.

(2) Voir les très intéressants développements fournis par M. Pierre Mercier : Les exploitations municipales, p. 53 et suiv. (Thèse Paris, 1905).

(3) Mater. — Le socialisme municipal ou conservateur.

pétuer un usage depuis longtemps établi et il n'est besoin que de parcourir quelques communes de notre région pour retrouver toujours l'ancienne fontaine, ou même l'aqueduc, souvent utilisé encore, qui apportait commodément à nos pères l'eau que la nature seule n'avait pu conduire jusqu'à eux.

Le lait est, depuis le moyen âge, un produit municipal pour beaucoup de communes qui ont, soit des troupeaux communs, soit des fruitières pour la fabrication du fromage (1). Et, de même que de nos jours certains théâtres ont été exploités en régie par les municipalités ; de même que dans les villages de notre Languedoc, chaque année, après la saison des vendanges, des « courses de vachettes » sont données au milieu d'un cercle de charrettes, arènes improvisées ; de même les villes du moyen âge, dès le XII[e] siècle, ont eu leurs théâtres et ont organisé des cavalcades, des processions, des feux de joie, des illuminations.

De très bonne heure également, on trouve des cités moyennageuses possédant leurs réseaux d'égouts, leurs latrines publiques, leurs tombereaux à ordures passant à heures fixes... tous les samedis.

Hospices, œuvres d'assistance, bureaux de placement communaux ont des origines très anciennes, mais tellement communes que nous jugeons inutile de les rappeler même très brièvement (2).

Sur la question des habitations à bon marché, qui forme l'une des préoccupations principales des municipalités soucieuses d'une bonne hygiène, nous ne trouverons point d'antécédents.

---

(1) Mater, *loc. cit.*, p. 322.

(2) Sur la question de placement, voir la thèse de M. Louis Baron : Etude sur le placement en France et à l'étranger (Montpellier, 1922).

Il n'est besoin que d'admirer les monuments splendides qui font l'orgueil d'un grand nombre de nos cités pour se rendre compte qu'en ces siècles de la dentelle de pierre on ne songeait point à dresser, même pour le compte des municipalités, des constructions simples, fragiles et inesthétiques, destinées à abriter commodément et à peu de frais les familles ouvrières.

Puis lentement, progressivement, cette entente commune dont le résultat avait été favorable au développement d'un certain bien-être, sous plusieurs influences, s'effaça. Les rivalités de classes commencèrent à se faire jour lorsque la richesse vint favoriser ceux qui jadis ne songeaient qu'à s'unir pour se défendre contre l'oppression du seigneur.

Prolétaires et bourgeois n'avaient plus les mêmes aspirations, les mêmes besoins, donc se désintéressaient des améliorations à retirer d'une entente commune pour l'exploitation toujours plus rationnelle des diverses branches de l'activité économique locale.

C'est alors que, devant l'indifférence de certains habitants, les syndics de quelques communes prirent l'initiative de l'élection de délégués, chargés d'assister dorénavant aux assemblées de la localité.

La première loi municipale française du 14 décembre 1789 étendait ces dispositions à toute la France.

Les Conseils municipaux étaient nés.

La primitive solidarité communale a disparu, du moins en la forme, laissant place à un conseil de contribuables qui s'efforcera, par une administration sage et habile, de faire bénéficier ses concitoyens des avantages inhérents au progrès économique pour le plus grand bien de la collectivité.

Si ces exemples de l'existence lointaine d'une exploi-

tation par la Municipalité, ou plutôt par l'ensemble des citoyens d'une commune, démontrent l'ancienneté du principe de la régie, c'est surtout à l'étranger que ce mouvement collectiviste a pris sa forme la plus intéressante, la plus pratique et aussi peut-être la plus utopique. Nous voulons parler des garden-cities anglaises, américaines ou françaises (1).

Ces institutions ne rentrent évidemment pas dans le cadre de notre travail, puisqu'elles s'appliquent à des entreprises privées ; mais elles sont aussi à signaler en ce sens qu'elles sont la réalisation la plus voisine de ce qu'auraient voulu obtenir les fervents défenseurs du municipalisme.

Certes, par les rapides développements historiques qu précèdent, nous n'avons nullement l'intention de démontrer que la régie municipale, telle qu'elle existe de nos jours, était organisée déjà dans l'Urbs Roma des temps héroïques ou dans la paroisse de notre moyen âge. Cependant, sans aller aussi loin que Mimin qui ne voit dans ces manifestations aucun rapport avec la personnalité communale, et, sans suivre M. Mater qui marche trop délibérément sur la voie municipaliste où l'entraîne une admiration aveugle pour les ressemblances que nous signalions naguère, nous pensons que le rapprochement peut être fait et montre quelles sont les raisons qui ont canalisé l'esprit humain vers ce torrent asséché, grossi parfois par le flot impétueux d'une pluie d'orage : l'exploitation en régie.

---

(1) Il existe en France 32 cités-jardins, toutes organisées dans la région du Nord où les résultats ont été très encourageants.

CHAPITRE II

EVOLUTION DES IDÉES

Afin de résister aux abus des seigneurs, les paysans s'entendirent et tentèrent, en commun, d'améliorer leur situation pénible.

C'est de là que découle, plus spécialement, la tendance communautaire qui, progressivement et au fond dans le même but, nous conduira à la forme actuelle de la question qui nous occupe.

Ainsi, l'ancien droit seigneurial de propriété a donné naissance, par suite de transformations lentes et continues, à des institutions (banalité conventionnelle) qui sont ensuite devenues communales (banalité communale) (1) et adaptées diversement à l'utilité commune des habitants.

Plus tard, le droit de police des communes a donné naissance à des monopoles municipaux ; enfin le procédé de la régie, substitué à celui de la concession des monopoles pour l'administration, a préparé « la transformation des communes en véritables maisons de commerce... pareilles aux premières communes du moyen âge, qui se

(1) Les banalités étaient des monopoles sur les instruments indispensables (fours, pressoirs, etc.). Les habitants contractaient l'obligation de n'utiliser que ces fours, pressoirs, etc., moyennant un paiement pour cet usage.

confondirent d'abord avec des compagnies de marchands (1).

La doctrine du socialisme municipal est donc issue exclusivement des faits (2).

Peut-être critiquera-t-on l'emploi trop fréquent que nous faisons des mots « socialisme municipal » plutôt qu' « industrialisme ».

En effet, cette expression a été fortement désapprouvée par de nombreux auteurs, et en particulier par M. André Mater, qui n'a pas craint d'intituler son livre : « Socialisme conservateur ».

Certes nous n'irons pas jusqu'à soutenir que les formes de la vie communale du moyen âge que nous rappelions tout à l'heure, ont été créées par les socialistes... et surtout par les socialistes modernes.

Mais il est incontestable qu'en France, le mouvement municipaliste a été dû, exclusivement, aux diverses écoles socialistes qui, notamment dans leurs programmes (3), ont introduit le système de l'exploitation collective dans l'administration des communes.

Les socialistes n'ont peut-être pas inventé le Municipalisme, mais, à la fin du XIX^{e} siècle, ils l'ont amené au stade positif de l'application.

Aux environs de 1880, le mouvement, auquel nous faisions allusion au début de notre ouvrage, commence à se dessiner en France de façon précise.

Quatre partis socialistes se sont activement intéressés au développement de la Municipalisation ; ce sont : les Guesdistes, les Allemanistes, les Broussistes et les Indé-

---

(1) Mater, *loc. cit.*, p. 432.

(2) Mater, *loc. cit.*, chapitre XIII.

(3) Voir le texte de ces programmes reproduits par M. Gaucheron : L'Œuvre économique des municipalités. Annexes.

pendants, ayant à leur tête respectivement : Jules Guesde, J. Allemane, Paul Brousse et Benoît Malon (1).

Parmi les causes majeures qui ont provoqué l'éclosion du mouvement que l'on a pu constater dans la dernière moitié du siècle passé, il faut placer, au tout premier rang, le développement énorme de la grande industrie. En effet, celle-ci a été un facteur de progrès incontestable, découvrant enfin à l'esprit du travailleur sa situation d'infériorité, et le poussant, fort justement, à réclamer de toutes ses forces plus de bonheur et plus de bien-être, au moment où les conditions hygiéniques de son existence devenaient plus défavorables.

La tendance à procurer aux ouvriers une vie confortable et saine, au minimum de frais, associée au désir de concilier les avantages de la vie rurale avec ceux de la vie industrielle, offrait une perspective fort étendue et aussi fort belle à l'activité d'un groupement quelconque, épris de sentiments humanitaires. Quel rêve d'obtenir pour les humbles des logements entourés de parcs, de jardins, de bosquets, quel but tentant que celui d'une amélioration de l'hygiène commune, de l'instruction, des récréations, de l'aisance des habitants.

Entraînées par la tendance à l'étatisation, tentées par l'extension prise par l'Etat, organe de défense et de conservation, instrument politique par essence, qui a voulu remplir encore la « fonction économique » (2), les

(1) Nous ne signalerons qu'en passant l'œuvre municipale accomplie à l'étranger et particulièrement aux Etat-Unis et en Angleterre, berceau véritable du socialisme municipal. Des écoles furent créées, chez les Anglais, bien avant les nôtres, et c'est principalement aux socialistes Fabiens qu'est dû le développement très grand pris par l'exploitation communale directe, dans les grands centres industriels anglais. Une étude spéciale nous entraînerait beaucoup trop loin, et nous nous contenterons de renvoyer nos lecteurs aux ouvrages remarquables écrits sur ce sujet. (Voir bibliographie.)

(2) Mimin, *loc. cit.*, p. 2.

municipalités ont voulu suivre le pouvoir central dans cette voie nouvelle, pleine de promesses. Elles se sont reconnues le rôle de bienfaitrices, elles ont voulu accaparer le mérite d'une protection ouvrière efficace, elles ont voulu rêver leur plus beau rêve.

Les communes se sont laissé entraîner par un zèle juvénile fort louable, en dehors des « attributions de police, si nombreuses, si infiniment variées qui leur sont réservées par les lois pour ordonner ou tracasser la vie journalière des citoyens ».

Les corps communaux, à l'instar des Parlements, ont estimé que la tâche était trop aisée et que rien de pénible ne pouvait échapper à leur ardeur. Ainsi surgit, sur toute la surface de l'Europe, plus exubérante ici que là, mais partout en voie d'envahissement rapide, une audacieuse floraison d'entreprises industrielles et commerciales créées, organisées, administrées, exploitées par les municipalités (1).

Cette tendance socialiste était, il est vrai, singulièrement renforcée par l'obligation de maintien du bon ordre et de la sécurité dans la commune. Or, par suite des nombreux monopoles de fait, devenus nécessaires par suite des progrès de la civilisation, il était tout naturel, semble-t-il, que ce monopole fut incorporé aux pouvoirs de police et fut exercé par la Commune, profitant ainsi à la collectivité et non plus aux quelques actionnaires privilégiés d'une compagnie privée.

Cette idée prenant corps a amené les municipalités à placer ces monopoles de fait dans la domaine collectif où une large place leur a été réservée. C'est sous l'inflence de la vie moderne que cette adaptation s'est pro-

(1) Mimin. — Le Socialisme municipal (Thèse Paris, 1912, p. 3).

duite, et, à première vue, il paraît logique que la Commune assume elle-même l'exercice du monopole, plutôt que d'en remettre le soin à un concessionnaire ou à une compagnie privée qui serait soumise forcément à des contrôles de police supplémentaires.

Car on ne peut concevoir la libre concurrence des industries utilisant d'une façon quelconque le sol, le sous-sol où le prolongement aérien des voies publiques (1).

Quel beau spectacle présenterait le désordre qui ne manquerait pas de se produire lorsque, dans une rue très mouvementée d'une grande cité, l'on verrait l'encombrement des véhicules et des piétons, accru encore par les passages d'autobus ou de tramways de plusieurs compagnies rivales.

Accentuant encore la note pessimiste, on pourrait concevoir ces véhicules divers restant en panne dans ces artères, creusées de trous profonds par les multiples compagnies d'eaux, de gaz, d'électricité, de tubes pneumatiques, d'égouts, réparant sans cesse des avaries survenues à leurs canalisations, pour le plus grand préjudice de la circulation, déjà pas mal contrariée lorsqu'un seul concessionnaire ou la Municipalité s'occupe de ces exploitations, de la réfection des trottoirs ou du pavage des chaussées.

En forçant un peu notre imagination, nous risquerions de voir la Cannebière privée de soleil par suite du déve-

---

(1) Pour se rendre compte du désordre qui résulterait de la non-application d'un monopole de fait en cette matière, il n'est besoin que de rappeler l'état de désorganisation invraisemblable qui régna au début de l'industrie du gaz dans les villes anglaises et américaines et qui est rapporté par William Richard, cité par M. Gaucheron : « The relation of the modern Municipality to the gas supply. »

loppement trop grand et non réglementé des lignes téléphoniques, télégraphiques, d'adduction de courant pour les tramways et de câbles destinés à supporter les trains aériens, dont les essais ont donné récemment, en Allemagne, d'excellents résultats.

Mais le monopole de fait était là fort heureusement, et il n'a point manqué de tenter les goûts commerciaux et industriels des municipalités. C'est ainsi que, découlant directement des exemples donnés par l'histoire, — au point de vue économique, et surtout en raison de l'essor des besoins matériels de la vie civilisée et de l'accroissement d'influence de la classe populaire — (1), le mouvement municipaliste s'est très nettement dessiné.

Mais, à cela, il y a encore une autre cause : Si la Commune a exploité également en se couvrant sous la notion de service public, comme nous l'avons précédemment indiqué, elle tient d'autre part son droit du législateur.

Il existe des monopoles légaux, en petit nombre, il est vrai, mais assez importants toutefois pour que nous ne puissions nous dispenser de les exposer brièvement à cette place.

La loi des 15-18 mars 1790 donne aux communes le droit de construire des halles et marchés, dans lesquels des denrées alimentaires de toutes sortes sont mises en vente à des jours et heures fixés à l'avance. Les communes peuvent, en outre, imposer aux marchands de ne s'installer que dans le marché public, moyennant le paiement d'une taxe : le droit de place (2).

C'est en cela que la Municipalité fait un véritable profit industriel, basé sur le loyer de l'étal ou considéré comme

(1) Voir A. des Cilleuls : Le Socialisme municipal à travers les siècles.

(2) L'art. 133 de la loi du 5 avril 1884 reproduit les dispositions des art. 19-21 de la loi des 15-18 mars 1890.

amortissement du capital engagé lors de la construction de l'immeuble.

La même loi de 1790 a également concédé à la Commune le monopole du pesage et du mesurage (1) qui est une conséquence logique de l'exploitation municipale des halles et marchés, d'autant plus que ce monopole, des poids et mesures est restreint limitativement aux halles, marchés et ports, laissant à quiconque le droit de peser pour soi ou pour autrui, en dehors des lieux ci-dessus indiqués. Les peseurs privés sont astreints toutefois au contrôle du vérificateur.

Il est un autre monopole, de beaucoup plus récent, puisqu'il ne date pas de vingt ans : c'est le monopole des pompes funèbres, fixé par la loi des 28-29 décembre 1904.

Jusqu'à cette date, les fabriques des églises et des consistoires possédaient ce monopole, confié par un décret organique du 23 prairial an XII. Les fabriques pouvaient exploiter en régie intéressée, en régie directe ou affermer.

Il est assez piquant de constater que la régie directe soit autorisée légalement à un établissement public, dans le cas de monopole, alors que celui-ci n'a aucune aptitude de plus que la Commune, contre laquelle, cependant, les critiques les plus vives n'ont cessé de déferler.

La loi de 1904 fixe les règles du monopole des pompes funèbres considéré comme un service public. En effet, le service des inhumations doit se faire dans certaines conditions d'ordre, de décence, de dignité.

L'autorité civile a le droit et le devoir de régler ces

---

(1) Art. 97, loi du 5 avril 1884, qui mentionne au nombre des attributions municipales : « L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure. »

conditions... de se charger de ce service et de s'en charger seule (1).

L'article 2 énumère les modes d'exploitation autorisés au nombre desquels nous relevons la régie directe, mais les communes ne sont pas soumises à l'obligation d'exploiter ; leur droit est facultatif, elles peuvent assurer le service des pompes funèbres dont le détail est limitativement mentionné dans le même article.

Le monopole appartenant aux communes englobe : « le service extérieur des pompes funèbres comprenant exclusivement le transport des corps, la fourniture des corbillards, cercueils, tentures extérieures des maisons mortuaires, les voitures de deuil, ainsi que les fournitures et le personnel nécessaire aux inhumations, exhumations et crémations. »

Les deux premiers monopoles légaux que nous venons de signaler sont couramment exploités par les municipalités. Leur meilleure raison d'être est certainement le maintien indispensable du bon ordre en des lieux où l'affluence de population est toujours importante, et où l'esprit de discipline des marchands serait inévitablement primé par le désir de la meilleure place, favorable au développement rapide d'un commerce, où le premier placé et le plus exhubérant obtient le meilleur rendement.

Quant à la régie directe des pompes funèbres elle est beaucoup moins fréquente et l'on n'en rencontre en France que quelques exemples importants, Lyon et Agen entre autres. La ville de Paris, en 1904, a conservé à la Société qui s'occupait déjà des pompes funèbres, le monopole qu'elle possédait ; les édiles parisiens ayant

(1) Exposé du rapporteur du projet, M. Rabier, devant la Chambre (27 décembre 1904) : cité par M. Mercier.

reconnu que les résultats financiers seraient absolument déplorables si l'on se basait sur les bénéfices réalisés par la société fermière (1).

A Lyon, par contre, la ville exploitait elle-même avec profit bien avant la mise en vigueur de la loi du 28 décembre 1904.

Par ce premier exemple, dont les résultats sont absolument contradictoires, on peut déjà se faire une idée des difficultés rencontrées dans la solution de la question des régies. Nous verrons, par la suite, ce qu'il faut penser de ces résultats et de la valeur de l'exploitation municipale.

(1) Voir Bulletin municipal officiel de la ville de Paris, n° du 5 janvier 1909, p. 119-120 et s.

CHAPITRE III

DÉVELOPPEMENT ET TENDANCES

Nous nous trouvons, avec ce développement de l'exploitation directe, en présence d'un fait constant et universel : l'accroissement des fonctions de la Commune à l'époque contemporaine. D'ailleurs, ce mouvement est conforme aux idées modernes que les municipalités s'occupent directement de nombreux services dont elles étaient restées longtemps éloignées.

Absolument contraire à la doctrine du XVIII[e] siècle qui rejetait toute idée d'extension du rôle des pouvoirs publics, la tendance actuelle a évolué à tel point qu'elle voudrait voir le triomphe de la vie publique et collective contre l'actuelle exploitation privée.

Tous les jours, on remarque dans toutes les régions de la France, et principalement dans les grandes villes, un développement très important de la tendance municipaliste, mais celle-ci ne se présente plus sous la forme pure de la régie directe, il semble au contraire que la régie intéressée suscite un engouement très certain de la part des édiles français.

De nombreux exemples en sont la preuve irréfutable, le développement général de la société actuelle tend, de plus en plus, à un élargissement des libertés communales et à une extension des compétences des municipali-

tés (1). Si l'on en croit M. Bernstein, « la Commune devient un levier de plus en plus puissant de l'émancipation sociale ».

Les efforts des communes tendus tout d'abord vers les grands services publics, eau, éclairage, etc. se sont dirigés enfin vers les entreprises de moindre importance, au point de vue de la mise en œuvre, mais d'une égale utilité sociale.

Evidemment on rencontre encore beaucoup plus de projets et de tentatives que des faits réalisés. Si les municipalités ont aidé de leurs budgets les moins fortunés de leurs administrés, si elles ont tenté d'adoucir les rapports du capital et du travail, par une intervention fort à propos, les communes ont aussi essayé de se substituer aux commerçants et de diriger, dans l'intérêt des membres du groupe social, certaines exploitations.

Les discussions s'animent et l'on se rappellera la fameuse interpellation de Jules Guesde, à la Chambre, en 1894, qui entraîna un débat sur le collectivisme, à la suite de l'annulation, par le tribunal administratif suprême, d'une délibération du Conseil municipal de Roubaix (2).

L'effort principal des municipalités, qui semble se tourner vers les exploitations industrielles lucratives, est la caractéristique des villes modernes, plus libres encore dans leurs allures, que l'Etat dont le rôle industriel est demeuré depuis longtemps dans un parfait état de stagnation.

Cette tendance, pour être ainsi suivie avec régularité, offre certainement de gros avantages.

« En se chargeant, elles-mêmes de leur exploitation,

---

(1) Stehelin. — Essais de socialisme municipal.

(2) Voir Journal officiel du 21 novembre 1894 (Chambre des députés).

elles (les villes) visent à étendre et perfectionner le service, à améliorer la situation du personnel, à diminuer les tarifs plutôt qu'à réaliser des bénéfices » (1).

C'est là, semble-t-il, le rôle que doit s'imposer toute Municipalité désireuse de l'amélioration des moyens d'existence dans son cadre administratif.

Deux écoles sont nées autour du principe municipaliste : école réaliste, école idéaliste osons-nous dire, en nous basant, pour cela, sur les mobiles qui ont poussé les communes à introduire dans leur administration le mode d'exploitation en régie.

Pour les réalistes : « La Commune moderne ayant des fonctions nouvelles, il lui faut des ressources nouvelles, et les impôts communaux ont atteint le minimum, c'est donc par l'industrie qu'elle doit essayer de grossir ses revenus (2). »

Les réalistes demandent aux régies municipales des ressources pécuniaires ; ils font, exclusivement, œuvre commerciale. Le système de la régie est donc uniquement envisagé, par les réalistes, comme un moyen d'augmenter les ressources financières, et ce n'est que par voie de conséquence, et sans le rechercher, que l'amélioration, envisagée au point de vue social, est demandée à l'entreprise municipalisée.

Les municipalités, tentées par les bénéfices souvent considérables faits par les entrepreneurs, veulent rendre à la collectivité les profits recueillis par quelques-uns seulement. C'est notamment cette préoccupation qui a donné naissance au mouvement municipaliste.

« Eliminer le profit capitaliste et lui substituer le

---

(1) Bourguin. — Les systèmes socialistes, p. 297.

(2) Varin. — Les ressources des communes, p. 158.

profit collectif, faire servir à la communauté toute seule ce qui aurait dû en effet ne jamais tendre qu'à son exclusif avantage, telle est l'idée maîtresse de cette tendance municipalisatrice » (1).

Les impôts ayant atteint, en vue de l'alimentation des caisses communales, une limite extrême, la productivité des centimes additionnels étant forcément bornée, les municipalistes réalistes ont cherché, par le moyen de l'industrie et du commerce, les ressources qui leur manquaient.

Ils ont essayé, en mettant en exploitation les services les plus divers, à recueillir, pour le compte collectif, des sommes qui dans l'exploitation privée ne profitaient qu'aux seuls capitalistes.

Mais il ne faudrait pas qu'avec un normal accroissement des besoins journaliers, les exploitations en régie soient trop généralisées, fournissant l'occasion d'essais malheureux dont le but, immanquablement, serait de faire fuir, maladroitement, les recettes possibles et ne laissant en définitive, pour la collectivité, aucun avantage de l'exploitation privée.

C'est là le grand écueil à éviter.

C'est pourquoi nous préférons de beaucoup au point de vue doctrinal pur le point de vue idéaliste. Ici, la préoccupation dominante est de donner aux habitants un service mieux organisé que par l'initiative privée, offrant, à des conditions de prix inférieures, des avantages de beaucoup supérieurs, et cela en faisant profiter le public, par une diminution de prix, des bénéfices qui pourraient être réalisés.

Le but des idéalistes est la poursuite d'une œuvre

(1) Gaucheron, p. 189.

sociale pure, dans laquelle des avantages véritables et hautement appréciables puissent être constatés par les individus appelés à en bénéficier et dans l'intérêt desquels le service a été organisé.

La Municipalité n'intervient ici que dans le but d'obtenir, par sa situation officielle, de larges satisfactions et de nouvelles améliorations sociales. Un entrepreneur privé peut se désintéresser de telles modifications qu'il estime inutiles, tout autant qu'elles grèvent son budget et ne sont pas nécessaires à la prospérité de son entreprise.

La Ville, par contre, ne cherche qu'à couvrir les frais d'exploitation et reverse l'excédent des bénéfices dans la caisse de l'entreprise pour les employer, ensuite, à de constantes améliorations.

La Ville donnerait à prix de revient, c'est là la forme purement socialiste de l'œuvre.

L'exploitation communale ayant pour but de rechercher de gros bénéfices s'apparente, au point de vue des résultats, de façon extraordinaire à l'exploitation privée; au contraire, le fait de faire bénéficier le public de tous les bénéfices par une sorte de dégrèvement, jusqu'à concurrence du coût d'exploitation, représente un idéal splendide qui devrait rallier à la cause municipaliste tous les individus épris de sentiments humanitaires allant, par le socialisme, au maximum de bien-être et de vie facile à accorder aux classes laborieuses.

Mais il est fort à redouter qu'il n'y ait là qu'un idéal. Dans ces conditions, il faut choisir entre le but financier et le but social, car il semble impossible, *a priori*, d'assurer un résultat parfait en sauvegardant ces deux points de vue opposés.

Cependant, en y regardant de près, ces tendances

semblent être en étroite dépendance dans leur réalisation. Ainsi, les résultats obtenus par les municipalités ne pourront, dans des conditions d'exploitation rigoureusement égales, donner des résultats effectifs sensiblement différents. Et la satisfaction, par la régie, d'un besoin collectif doit fatalement avoir pour résultat l'absorption des bénéfices réalisés autrefois par les quelques actionnaires d'une société privée, au profit de l'unanimité des membres du groupement local.

Chacun pourra être appelé à retenir les avantages de l'exploitation par tous, mais à l'inverse il devra, le cas échéant, contribuer aux déficits à intervenir.

Quoi qu'il en soit et sans nous prononcer encore en faveur de l'un ou de l'autre système, il est un fait, d'une netteté impressionnante, qu'il ne faut pas laisser de côté: c'est le développement mondial de la tendance municipalisatrice qu'il ne faut pas dédaigner comme impuissante, ni condamner comme dangereuse. Pourtant, loin de nuire à une réforme sociale profonde due à ce moyen, nous répéterons avec M. Chamberlain : « Le peuple commence à comprendre que l'administration municipale est le meilleur moyen pour obtenir des réformes sociales à l'aide desquelles les richesses et les ressources communales pourront être accumulées et employées d'une manière plus convenable, pour satisfaire les besoins les plus urgents des citoyens peu fortunés, ainsi que pour élever, en général, le niveau économique et moral de la population tout entière (1). »

La tendance au socialisme municipal est très marquée: « sous une forme ou sous une autre, les autorités mu-

---

(1) Appréciation de M. Chamberlain, ministre anglais, citée par M. Stehelin: Socialisme municipal, p. 267.

nicipales étendent donc leur rôle économique ; les villes qui municipalisent sont chaque année plus nombreuses, les fonctions dont elles se chargent deviennent plus importantes et plus variées. Quel que soit le jugement que l'on porte sur cet envahissement du domaine économique par les municipalités, il faut noter le fait parmi les plus significatifs ; le socialisme municipal fait partie intégrante de l'évolution contemporaine comme la concentration industrielle, les trusts, la coopération, les associations agricoles, les syndicats professionnels et la législation ouvrière ; il contribue, lui aussi et pour sa part, à faire pénétrer plus de communauté dans nos sociétés individualistes et à leur donner une physionomie nouvelle (1).

Rendons-nous à l'évidence, reconnaissons que l'extentension des services publics municipalisés est un fait universel, et inclinons-nous devant la matérialité des choses.

Nous allons voir maintenant comment le développement de ce phénomène économique et social a pu être enrayé, dans une certaine mesure, par l'intervention du Conseil d'Etat.

---

(1) M. Bourguin. — Systèmes socialistes, p. 300.

CHAPITRE IV

LA MUNICIPALISATION DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

La municipalisation, fréquemment, a été préconisée en France, mais les tentatives faites ont toujours échoué devant la rigueur implacable du Conseil d'Etat.

La jurisprudence de ce tribunal administratif supérieur s'est refusée à reconnaître aux communes le droit de prendre la direction et la charge d'entreprises municipalisées lorsque la nécessité ne s'en faisait pas impérieusement sentir (1). Car le Conseil d'Etat a pourtant admis, provisoirement toutefois, la régie municipale dans quelques cas.

C'est ainsi que l'on peut citer le chemin de fer à crémaillère de Langres ; le décret du 1er juin 1910, autorisant la ville de Paris à exploiter directement le funiculaire de Belleville ; enfin, la régie du gaz à Tourcoing.

De là, il ne faudrait pas tirer des conclusions sur les dispositions d'esprit du Conseil d'Etat, et nous insistons sur ce fait que les autorisations que nous indiquons n'ont été consenties qu'à titre essentiellement provisoire.

Pour être plus complet sur ce point, nous devons ajouter cependant que, tout en posant le principe général

---

(1) Avis du Conseil d'Etat du 3 août 1894.

de l'incapacité des municipalités dans l'exploitation d'entreprises communales ou industrielles, le Conseil d'Etat a envisagé des circonstances exceptionnelles dans lesquelles la Commune peut être appelée à intervenir directement pour assurer le fonctionnement d'un service public (1).

Pour éviter, dans le sens d'un développement de l'organisation en régie, une généralisation excessive, le Conseil d'Etat s'est réservé l'examen et l'appréciation des cas qui pourraient se présenter.

Il résulte des décisions du tribunal suprême que, loin de présenter une incohérence dans ses appréciations, le Conseil d'Etat a prévu, au contraire, certains cas bien déterminés.

En première ligne, on peut mentionner le cas de non-exécution, par le concessionnaire d'un monopole, du cahier des charges qu'il s'est engagé à respecter. En la matière la Commune peut être substituée au concessionnaire défaillant.

Dans un ordre d'idées identiques, le Conseil d'Etat a décidé que devant l'insuffisance de l'entreprise privée ou son inexistence, — (des événements indiquant nettement que l'on ne peut s'en remettre à des particuliers pour fournir à la collectivité un service qui lui serait d'un grand intérêt), — l'organisation en régie est entièrement justifiée.

Une ville peut exploiter les services d'éclairage, si aucun adjudicataire ne peut être trouvé, ou encore si les conditions offertes par les entrepreneurs privés sont par trop défavorables pour le public (2).

---

(1) Arrêt du 1er février 1901 (Boulangerie coopérative de Poitiers).

(2) Cons. d'Etat, 6 avril 1900. — Lebon, 1900, p. 280.

On voit, dans cette première dérogation à la jurisprudence bien définie du Conseil d'Etat, que l'organisation d'un service municipalisé n'en reste pas moins un fait exceptionnel. Elle ne peut jouer librement que devant l'incapacité démontrée de l'entreprise privée.

La jurisprudence que nous examinons admet aussi l'organisation municipale en régie lorsque celle-ci a pour but d'assurer, à des conditions particulièrement avantageuses, le fonctionnement d'un service indispensable aux intérêts collectifs. Dans cette dernière dérogation le Conseil d'Etat spécifie pourtant que la Commune ne doit tirer aucun bénéfice de l'exploitation ou tout au moins se contenter de bénéfices extrêmement modestes.

Nous retrouvons ici l'application légale de ce que nous avons appelé le point de vue idéaliste pur de la mise en régie. Tous les avantages de l'exploitation directe bénéficient à la collectivité, aucune poursuite de profits n'est recherchée par la Commune exploitante qui s'applique seulement à améliorer un service d'intérêt général (1).

C'est ainsi que la ville de Paris put exploiter un établissement de bains-douches gratuit, sur l'emplacement de l'ancien marché de Belleville. Cette organisation ne pouvait être considérée que comme une institution d'hygiène publique (2).

En matière de placement des travailleurs, les Conseils municipaux ont été autorisés également à créer des bureaux exploités directement.

Dans l'affaire de la Boulangerie coopérative de Poitiers, le commissaire du gouvernement Romieu estimait

---

(1) Cons. d'Etat, 6 avril 1900, affaire Commune de St-Léonard. — Lebon, 1900, p. 276.

(2) Cons. d'Etat, 2 février 1906, affaire Chambre syndicale des propriétaires de bains de Paris et des départements. — Lebon, 1906, p. 91.

que dans le cas de monopole de fait, du moment que le principe de la liberté du commerce ne peut plus jouer librement, la concurrence étant devenue impossible, les municipalités peuvent être admises à prendre la place des concessionnaires.

Enfin, on rencontre, dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, d'autres hypothèses dans lesquelles l'exploitation municipale est admise.

Ainsi la Commune peut exploiter, elle-même, une carrière (1).

Le Conseil d'Etat admet aussi, à peu près généralement, que la Commune peut exploiter directement un service d'eaux. (En France, de nombreuses organisations de ce genre fonctionnent depuis très longtemps dans un grand nombre de communes.)

Cette façon de voir est très explicable, car il y a dans l'espèce service public au premier chef; l'exploitation repose de plus sur un produit naturel qui n'est soumis à aucune variation, sans gros risque pour l'exploitant.

L'entreprise directe des eaux par une Commune est donc très généralement admise, même par les adversaires de la municipalisation. Cela confirme une opinion souvent émise que, sans pousser à une vulgarisation de la régie directe, on peut laisser la Commune exploiter elle-même lorsque l'on se trouve en présence d'un service très connu, ne présentant que peu d'aléas et dont les résultats, toujours à peu près semblables, peuvent être prévus pour une période très longue.

Dans les décisions du Conseil d'Etat qui paraissent en opposition avec la jurisprudence établie par ce tribu-

---

(1) Cons. d'Etat, 14 juin 1901. — Lebon, 1901, p. 534.

nal, il ne faut pas voir, comme certains l'ont prétendu, une véritable incohérence, ou de multiples tâtonnements dans la recherche d'une ligne de conduite à adopter.

Bien au contraire, le Conseil d'Etat, suivant toujours les mêmes principes, s'est posé, comme son devoir le lui dictait, en défenseur des intérêts des contribuables, et cela en réprimant, en toutes occasions, les essais de municipalisation qui pouvaient causer un grave préjudice aux finances communales, et en brisant toute tentative d'émancipation municipale contraire aux règles légales.

Dans les dérogations à ces principes fondamentaux il ne faut donc voir, et nous le répétons à loisir, que le fait d'une haute conscience et d'un profond respect de la légalité dont le Conseil d'Etat a reçu la noble et précieuse garde.

Le haut tribunal administratif a étayé sa jurisprudence sur des arguments d'une inattaquable solidité juridique. Nous les examinerons, tour à tour, rapidement.

Indiquons pourtant encore que ces arguments appartiennent tantôt au domaine économique, tantôt au domaine juridique propre.

Sous l'angle purement économique, le Conseil d'Etat entrevoit :

1° Le défaut d'aptitude commerciale des municipalités ;

2° L'absence d'habileté et le manque d'habitude dans les spéculations ;

3° Les risques de pertes par suite de l'aléa des opérations.

Certainement, une entreprise commerciale ou industrielle est exposée à toutes les fluctuations des circonstances économiques et le succès de l'entreprise devient,

de ce fait, souvent incertain. Aussi faut-il des qualités tout à fait spéciales d'habileté professionnelle ou de vigilance, qui, malgré la foi du fonctionnaire placé à la tête, ne peut atteindre à un degré d'attention semblable à celui déployé par un particulier, directement intéressé.

Ainsi, dans une entreprise gazière, les conditions techniques d'établissement nécessitent une compétence que l'on ne peut trouver, généralement, parmi les membres d'un Conseil municipal. L'achat du charbon nécessaire au fonctionnement de l'entreprise de même que la vente des sous-produits de l'exploitation sont deux opérations de la plus haute importance dans une organisation semblable.

Est-on certain que la Municipalité saura choisir le bon moment, c'est-à-dire la période où le charbon peut être acheté au meilleur prix, pour en constituer des stocks suffisants permettant de recueillir, par avance, un bénéfice sur l'exploitation future? Le fonctionnaire-directeur osera-t-il engager à fond sa responsabilité? Ne perdra-t-il pas un temps toujours précieux, en matière de commerce, en vaines discussions ou en communications, rédaction de rapports, en manquant, en un mot, d'initiative? Cela est fort à craindre et le Conseil d'Etat a envisagé la question avec la même frayeur.

Le défaut d'intérêt personnel, auquel nous faisions naguère allusion, des personnes officielles placées à la tête de l'entreprise municipalisée ne va-t-il pas également diminuer les chances d'une bonne exploitation? L'indolence est la pire ennemie du commerce, c'est aussi une des amies les plus chères aux administrations publiques.

On peut admettre que de telles dispositions d'esprit, qui cependant n'excluent pas le zèle ou la parfaite con-

ception du travail, sont de nature à fausser les résultats attendus. La tendance au gaspillage peut être redoutée, au même titre que la direction à plusieurs, sans responsabilité établie à l'avance.

Les influences politiques joueront aussi un grand rôle dans l'administration de l'exploitation communale ; la politique poussera aux questions de personnes, réélections, récompenses électorales, par la modification du personnel technique.

Ces divers arguments, empruntés exclusivement à l'incompétence pratique des administrateurs locaux, à eux seuls pourraient justifier les décisions d'un tribunal. Mais le côté économique ne lui paraissant pas suffisant pour échafauder sa critique, le Conseil d'Etat s'est appuyé sur le droit propre.

Trois arguments juridiques sont, tour à tour, invoqués :

1° Le principe de la spécialité des personnes morales, dont la capacité est limitée à un but donné.

Toutes les attributions des municipalités sont limitées, par le principe dit de la spécialité, aux seules fonctions de police et de salubrité.

Les municipalités ne doivent pas sortir du cadre légal qui leur a été assigné. En dehors de l'objet, très bien déterminé, en vue duquel elles ont été créées, elles ne peuvent agir, elles doivent au contraire se cantonner dans leur spécialité fonctionnelle.

Or, nous avons vu déjà que les communes n'ont pas été créées dans un but industriel ou commercial mais exclusivement dans celui de la poursuite d'une fin administrative.

2° Le Conseil d'Etat s'appuie aussi sur le défaut d'organisation commerciale que présente la Commune par

suite de l'absence de responsabilité légale des administrateurs.

3° Enfin, le dernier moyen de lutte employé par le Conseil d'Etat est certainement le plus probant, en ce que les défenseurs des régies ont eux-mêmes rencontré, pour le réfuter, des difficultés insurmontables.

Par leur application, les régies municipales, si elles favorisent une classe fort intéressante de la société, heurtent aussi, trop violemment, un principe établi par la loi des 2-17 mars 1791 :

La libre concurrence et la liberté du commerce et de l'industrie.

Les entreprises municipales aboutissant presque obligatoirement à un monopole, menacent de ruiner, petit à petit, les entreprises privées du même ordre.

Les pouvoirs publics ont, à tous points de vue, une grosse (1) supériorité sur les particuliers, car ils bénéficient d'avantages divers. Ils ont à leur disposition les ressources des contribuables, aide financière éminemment pratique.

Ils peuvent, en outre, constituer un monopole de fait, qui, par son application, supprime la concurrence en atteignant très gravement les industries rivales.

Mais une telle situation heurte violemment le principe fondamental de la loi de 1791 déclarant qu'il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon.

La vie sociale actuelle, basée en majeure partie sur ce principe, n'aurait plus aucune solidité et il pourrait être très dangereux de poursuivre une modification trop brutale, par le moyen de la régie municipale.

---

(1) R. Boverat, p. 596.

Usant immodérément de son influence particulière ment favorable, ce mode d'exploitation serait pourtan répressible au sens pénal du mot, puisque l'art. 419 d Code pénal dispose que « tous ceux qui, par des voie ou moyens frauduleux quelconques, auront opéré l hausse ou la baisse du prix des denrées ou marchandise au-dessous ou au-dessus des prix qu'aurait déterminés l concurrence naturelle et libre du commerce » seron punis d'amende ou de prison.

Il résulte très nettement des arguments opposés pa le Conseil d'Etat, à la mise en régie d'exploitations pure ment commerciales et industrielles, que les Conseil municipaux sont absolument incompétents, au point d vue juridique propre. Et ces éléments de lutte du Consei d'Etat joints à l'incompétence pratique démontrée pa l'exposé des arguments économiques ne peuvent qu militer en faveur de l'opinion émise par les juges admi nistratifs.

Telle est donc, en la matière, la théorie du Consei d'Etat (1) et, bien que très imparfaitement exposée, o peut cependant y découvrir les diverses armes utilisée par le tribunal suprême dans le combat ardent qu'il a livré à la municipalisation.

D'une façon générale, les communes ne peuvent pa se mêler à l'exploitation commerciale ou industrielle.

Une Commune ne peut donc pas intervenir dans un entreprise de commerce ou d'industrie par un moye autre que l'exploitation directe en régie. Le principe d

(1) Tous ces divers motifs qui amènent à déclarer l'incompétence juridiqu des Conseils municipaux ont été exposés ou résumés par le commissaire d gouvernement Romieu dans l'affaire de la boulangerie coopérative de Poitier (Cons. d'Etat, 1er février 1901, aff. Descroix, Deservick et autres. — Lebon 1901, p. 105).

non-intervention conduit à prohiber, non seulement la direction municipale d'une entreprise, mais encore toute immixtion plus ou moins détournée dans le régime économique (1). Il est, en somme, interdit à la Commune de réaliser par le détour de la concession ce qu'il lui est défendu de faire directement soi-même.

Une des formes les plus simples et les plus aisées d'immixtion serait certainement la subvention, mais dans plusieurs arrêts le Conseil d'Etat a décidé qu'une Municipalité ne pourrait subventionner une boulangerie coopérative, une boucherie, une épicerie (2).

Le Conseil d'Etat a également jugé qu'un Conseil municipal ne peut pas subventionner un médecin, ni même en faire un médecin au service de tous (3).

Dans tous ces arrêts, le Conseil a été suivi par le ministre de l'Intérieur qui a adopté des conclusions semblables.

En résumé, il résulte de toutes ces décisions du haut tribunal administratif que les communes ne peuvent faire du commerce ou exploiter directement ou indirectement une industrie.

Pour assurer l'efficacité des mesures prises par le Conseil d'Etat, des sanctions ont été élaborées :

1° Mesures de tutelle préventives ;

2° Recours contentieux.

Parmi les mesures préventives figurent, tout naturellement, les avis fortement motivés du Conseil d'Etat.

---

(1) Voir les très intéressants développements de ces questions, dans l'ouvrage de M. Bouvier, aux pages 242 et s.

(2) Cons. d'Etat, 1er février 1901, affaire Descroix (Boulangerie Poitiers). — Lebon, 1901, p. 105.

(3) Cons. d'Etat, 29 mars 1901, affaire Casanova (Médecin Olmeto). — Lebon 1901, p. 333.

Les circulaires ou décisions ministérielles contribuent également, dans une large part, à fournir les moyens préventifs que nous indiquions.

Enfin, dans d'autres cas, les préfets ont la charge de l'approbation des délibérations des Conseils municipaux. Mais nous ne songeons pas à nous étendre sur ce point de vue qui nous conduirait par trop loin. Cependant, disons encore que les mesures de tutelle employées n'ayant pas toujours été suivies d'une observation rigoureuse, des recours contentieux ont dû être ouverts aux particuliers contre les actes des municipalités (1).

Ainsi donc, le Conseil d'Etat voulant tenir une comptabilité sévère est devenu en quelque sorte « le tuteur financier et juridictionnel des administrations locales ». Et les simples particuliers peuvent facilement le saisir et le faire intervenir.

Nous n'indiquerons pas ici la procédure suivie devant le Conseil d'Etat, elle n'y trouverait pas sa place, mais si les résultats ont été diversement appréciés leur efficacité a, néanmoins, été très grande.

Comme bien l'on pense, cette jurisprudence du Conseil d'Etat a rencontré dans les milieux municipalistes un accueil des plus défavorables. Et il est aisé de comprendre que la solidité irréfutable des arguments émis ait pu chagriner les défenseurs convaincus d'une institution que nous n'apprécierons pas encore, mais qui, en droit, ne pouvait être soutenue.

Il serait excessif de prétendre, comme beaucoup l'ont fait, que le Conseil d'Etat s'est acharné sur la municipa-

---

(1) Voir M. Hauriou, I, p. 444-445, dans lesquelles l'auteur indique les étapes successives de l'évolution.

lisation et que c'est par un inévitable parti pris qu'il s'est efforcé d'en annihiler toutes les tentatives..

Dire que le haut tribunal administratif est un ennemi déclaré des entreprises municipales serait également erroné, car nous avons vu que dans des cas exceptionnels l'organisation en régie directe de certains services publics était admise par le Conseil d'Etat.

Nulle incohérence ne peut être relevée dans cette attitude, qui peut frapper au premier abord; mais, à la réflexion, on ne peut retenir dans l'interprétation du Conseil d'Etat que le souci d'un profond respect du bien collectif et de sa pleine satisfaction. Les juges administratifs estiment, en s'appuyant sur de solides conclusions juridiques, que la satisfaction des besoins de tous n'est pas obligatoirement réalisable par l'immixtion des pouvoirs locaux. C'est un point de vue.

Mais où la jurisprudence que nous avons exposée est irréfutable, c'est justement lorsqu'elle s'appuie sur les textes légaux. Les municipalités ne peuvent commercer librement, aucun texte ne les y autorise, le Conseil d'Etat jouant le rôle qui lui incombe s'efforce, en mettant en œuvre les moyens qu'il possède, de réprimer des tentatives illégales. De cela doit-on faire grief à un organisme qui accomplit son devoir?

Evidemment non, et si des auteurs ont cru trouver dans certaines oppositions, plus apparentes que réelles, la preuve d'une incohérence quelconque, ils se sont trompés. Ils ont agi trop hâtivement, pénétrés profondément de l'invulnérabilité de leur foi aveugle dans les régies.

Ces divergences dans la ligne de conduite sûrement tracée par les conseillers d'Etat ne prouvent nullement des tâtonnements. Au contraire, elles confirment une

opinion bien établie qu'en toutes circonstances le Conseil d'Etat, soucieux d'une organisation sociale toujours meilleure, s'est appliqué à assurer la satisfaction des besoins de tous.

C'est pour cela qu'il a prévu ces cas exceptionnels autorisant les entreprises en régie lorsque l'intérêt public est directement intéressé.

Le Conseil d'Etat a agi sagement, tout en restant en étroite harmonie avec les textes de lois.

Nous sommes persuadé, d'ailleurs, que la jurisprudence du Conseil d'Etat n'est établie que provisoirement. L'exemple de la guerre, que nous verrons développé plus loin, nous confirmera dans cette pensée.

L'évolution des idées, les événements extérieurs les plus inattendus, des mouvements sociaux imprévisibles à distance peuvent provoquer un acheminement rapide vers la mise en régie de nombreuses entreprises municipalisées.

Le Conseil d'Etat, malgré tout, en modifiant sa façon de voir n'en conservera pas moins les grandes lignes jurisprudentielles qu'il a établies. Mais, par contre, si, comme il serait souhaitable, une loi intervenait réglant définitivement cette question de la municipalisation, le tribunal administratif suprême, aussitôt, se mettrait en accord avec les prescriptions légales et adapterait au sens des textes une jurisprudence qui ne peut, en l'état actuel de la législation, être modifiée.

DEUXIÈME PARTIE

LES APPLICATIONS

Après avoir développé les parties générales se rattachant à la question des régies municipales, il convient d'examiner principalement les résultats que ces institutions ont donnés en France depuis leur première apparition.

Nous avons déjà dit les difficultés énormes que l'on rencontre toutes les fois que l'on veut recueillir des renseignements, sinon officiels du moins suffisamment précis, pour pouvoir se faire une idée des avantages que présentent les régies directes ou les inconvénients qui découlent de leur mise en pratique.

CHAPITRE I

LES AVANTAGES ET LES INCONVÉNIENTS

Malgré tout le désir que nous aurions de fournir une étude très documentée, nous devrons nous contenter des maigres renseignements que nous avons pu recueillir dans diverses villes et, en les comparant, nous nous efforcerons de dégager l'impression que nous avons ressentie à la lecture des divers documents qui nous ont été adressés. Disons tout de suite que nous aurions pu prendre dans les nombreux ouvrages parus sur la matière des exemples variés qui, pour la plupart, concernent les régies municipales dans les pays étrangers.

Mais, comme nous nous sommes imposé de n'examiner la question que dans ses résultats en France, nous regrettons de ne donner que des précisions malheureusement trop modestes. Cependant nous nous efforcerons d'en retirer les enseignements les plus utiles.

A ce sujet, nous allons reproduire l'avis de M. le professeur Ténérelli, sans rien changer aux termes qu'il emploie : nous ne saurions, en effet rien ajouter de plus ;

« On discute généralement, et on résout, les problèmes de la municipalisation sans tenir suffisamment compte des circonstances particulières et des conditions variées dans lesquelles se déroulent les divers phénomènes qui s'y rapportent.

» C'est ainsi que sur un examen, *a priori*, plus ou moins étendu des avantages et des inconvénients de ces formes particulières d'activité communale, on voit se créer d'ordinaire les partisans et les adversaires de la municipalisation.

» Un examen aussi superficiel n'aboutit pas, et ne peut pas aboutir à l'analyse complète, partant approximativement exacte, du phénomène complexe dont nous nous occupons : car comme tous les phénomènes sociaux il se présente sous des côtés et des aspects divers, par suite du changement continu des circonstances multiples et des conditions diverses qui l'accompagnent toujours.

» De fait, pareil examen ne permet au fond de traiter qu'un seul côté, et imparfaitement, du problème, et c'est précisément le côté qui regarde la capacité plus ou moins grande que les communes, comparées aux particuliers, possèdent de gérer les entreprises publiques. Mais poser en ces termes le problème de la convenance ou non de la municipalisation, c'est le rendre proprement insoluble ; car on ne peut pas établir de façon générale, *a priori* et sans un examen des conditions particulières du cas, si la Commune est un administrateur meilleur ou pire que les particuliers, ou bien égal à eux, de même qu'il est impossible, par voie de conséquence, d'assigner des limites précises et constantes au champ d'action des corps collectifs et obligatoires (1). »

Ce savant professeur nous a montré les dangers d'un essai trop hâtif de généralisation et c'est pourquoi, après avoir examiné les avantages, nous examinerons avec une

(1) G. Ténérelli. — La municipalisation du pain (Rome, 1905).

semblable impartialité les inconvénients résultant de l'exploitation en régie.

Ensuite nous nous occuperons des diverses formes épousées par l'activité communale jusqu'à ces dernières années, nous en montrerons le but social, l'utilité pratique, quelques résultats obtenus, et ce n'est qu'après y avoir longuement réfléchi que nous manifesterons notre opinion sur la question.

Et encore, notre crainte d'être à ce moment-là loin de la réalité sera accrue par un avis qui nous est donné par M. Maurice Bourguin dans son ouvrage : « Les systèmes socialistes et l'évolution économiste » où, parlant des résultats financiers des entreprises municipales, il dit à peu près : « Des chiffres de cette nature comparés à ceux de l'industrie privée ne peuvent avoir une signification sérieuse et une valeur utilisable que si on les soumet à une critique approfondie dont les éléments font généralement défaut. Il faudrait vérifier la sincérité des bilans, interpréter leurs chiffres, combler leurs lacunes, comparer les coefficients d'exploitation d'après les difficultés de l'entreprise dans chaque cas particulier, posséder des données complètes sur l'importance du capital d'établissement, pour apprécier si le chiffre de l'amortissement est suffisant, etc.

» Cette étude ne peut être faite que par des spécialistes, dans des monographies. »

Avec de semblables opinions on peut hésiter à en avoir une personnelle. Toutefois nous répéterons que l'impartialité la plus grande nous guidera toujours.

I

Nous avons précédemment dit que les municipalités ne poursuivent pas toutes le même but en utilisant la régie. Certaines ont un objectif financier, d'autres sont éprises de socialisme. Ce deuxième but est certainement le plus louable puisqu'il tend à donner des fournitures dans les meilleures conditions possibles et exploiter le service, au prix de revient.

Ne serait-ce que le seul résultat qu'aient jamais donné les régies municipales, à lui seul il vaudrait d'être souligné.

En général, on regarde trop attentivement le côté purement financier de la question. Certes, il tient beaucoup de place et ne doit pas être négligé, mais il y a des choses beaucoup plus importantes, beaucoup plus nobles, beaucoup plus grandes, c'est la marche vers la morale, l'humanité, le progrès et la civilisation.

En suivant M. le professeur Frank Parsons dans son « Introduction générale à l'étude de la municipalisation », nous dirons que « le produit moral de ces institutions est d'une plus grande portée que le produit pécuniaire ».

Pourtant nous serons obligé d'abandonner notre idéalisme et de revenir plus près de la réalité des choses.

Au point de vue social, comme nous le laissions entrevoir tout à l'heure, les mérites du régime municipaliste sont très grands et les résultats correspondent aux cau-

ses et aux préoccupations économiques et sociales qui doivent hanter les administrateurs de nos jours.

Les communes ont été affranchies de l'influence du capitalisme « dont on se débarrasse moins facilement que des politiciens véreux ».

Et, parmi les services entrepris, il faut signaler l'œuvre municipale de constructions à bon marché qui a dépassé toutes les espérances, l'assainissement de quartiers réputés inhabitables est certainement une des plus belles conséquences de l'application des régies, en la matière.

Ici on peut certainement reprocher le coût très élevé de ces résultats, mais doit-on faire grief à des municipalités d'avoir évité par des sacrifices financiers des fléaux épouvantables que les maladies n'auraient pas manqué d'engendrer ?

Jusqu'aux moyens de transports qui ont reçu une impulsion nouvelle grâce à l'avènement des régies et — nous parlons des résultats obtenus en Angleterre — la France, à ce point de vue, étant restée trop en arrière. Les services d'eau et d'éclairage ont été transformés, perfectionnés (1), la situation des employés, des ouvriers occupés par les régies s'est sensiblement améliorée, c'est par les entreprises publiques qu'a été primitivement obtenue la réduction équitable des heures de travail. Les garanties d'instruction générale des ouvriers, employés par les municipalités, sont considérables, bien qu'on ait souvent soutenu le contraire, et l'exemple de Lyon est un des meilleurs que l'on puisse citer, puisque le personnel municipal, tout entier, est recruté au concours.

---

(1) Opinion du professeur américain Bemis.

On peut encore mettre, au rang des avantages, l'amélioration de la situation des employés. A ce propos M. Combarieu (1) dit : « Parmi les choses sociales (dont le développement est favorisé par les régies municipales) il en est deux, les augmentations de salaires et les réductions de tarif, qui, dans l'état actuel de l'organisation syndicale et de nos mœurs, ont les plus sérieuses chances de succès. »

Tout ce que nous venons d'indiquer, un auteur qui s'est occupé de la question en 1901, c'est-à-dire lorsque les régies municipales étaient encore en France à l'état embryonnaire, l'avait prévu lorsqu'il écrivait :

« La municipalisation a pour but, en remplaçant l'entreprise privée par l'entreprise municipale, de supprimer d'abord les monopoles onéreux, dont profitent seuls quelques actionnaires, puis de donner ses services au meilleur compte possible, ce qui lui sera facile, puisqu'elle n'y cherchera pas une source de revenus. Après avoir municipalisé ces grands services, qui répondent aux besoins essentiels de l'homme et aux nécessités de la vie moderne — comme par exemple ceux des transports dans les grands centres — les municipalités pourraient prendre en main de grandes industries.

« Elles commenceraient, naturellement, par faire à leurs ouvriers dont elles rehausseraient les salaires une large application des conditions du travail. Puis, elles modifieraient encore la répartition des richesses en profitant des bénéfices réalisés pour dégrever, de plus en plus, les petits contribuables et augmenter la part qu'elles font, dans leur budget, aux œuvres ouvrières (2) ».

---

(1) Voir Varin, p. 158, 1.

(2) L. Stehelin. — Essais de socialisme municipal (Paris, 1901, p. 4).

A tout instant on peut apprécier la valeur sociale pure des entreprises municipalisées. A Roubaix, notamment, la Municipalité, avec une remarquable ténacité, et malgré le veto imposé par le préfet du Nord et le Conseil d'Etat, par trois fois (« croyant à une erreur »), demanda la création d'une pharmacie municipale livrant les médicaments à prix de revient.

Dans les réflexions dont le rapporteur accompagnait la proposition au Conseil municipal, nous relevons certaines phrases qui montrent toute la beauté contenue dans le geste humanitaire des édiles roubaisiens.

S'élevant contre l'exploitation excessive de l'ouvrier, il disait : « S'il y a une chose particulièrement monstrueuse, c'est la liberté laissée à des hommes de spéculer sur la maladie de leurs semblables en leur vendant cinquante fois ce qu'ils coûtent les médicaments, c'est-à-dire les moyens de recouvrer la santé. La grande majorité des travailleurs se trouve ainsi dans l'impossibilité de se soigner et de soigner les siens ; comment, dans ces conditions, avoir de l'argent pour le pharmacien, alors que bien souvent il n'y en a pas pour le boulanger.

» Le devoir d'une Municipalité soucieuse de la vie de ses administrés, c'est de mettre fin à un pareil état de choses ; elle le doit d'autant plus que cette réforme ne grève pas d'un sou les finances municipales (1). »

Sur la question de l'éclairage, les avantages incontestables de la régie municipale sont également développés et démontrés par M. Stehelin dans son ouvrage sur le socialisme municipal, où, examinant les mérites de l'exploitation du gaz par la Ville, comparée à ceux de la société concessionnaire, il dit notamment : « Consom-

(1) Voir Stehelin, p. 162.

mateurs et fabricants, tout le monde y gagnerait (à la création d'une exploitation en régie), la Ville pourrait abaisser le prix du gaz et pourrait, malgré cela, réaliser des bénéfices aussi considérables que ceux qu'elle réalise dans l'état actuel des choses (concession à une compagnie fermière).

» C'est bien là le double but de la municipalisation d'un service public. Les avantages qu'elle présenterait sont évidents et les raisonnements qu'elle a faits pour les services de l'éclairage s'appliqueraient identiquement aux services de la traction.

» Ce que nous avons dit de Paris, nous le disons pour la province. De grandes villes comme Lyon, Marseille, Bordeaux, Lille pourraient, en exploitant elles-mêmes leurs services d'éclairage, faciliter de sérieuses économies à la classe ouvrière en lui donnant le gaz ou l'électricité au meilleur marché possible et réaliser elles-mêmes d'appréciables bénéfices.

» Les chiffres donnés pour Paris sont toujours plus impressionnants ; mais, pour d'autres communes de moindre importance, ils n'en seraient pas moins concluants et de petites localités auraient avantage, tout comme les grandes, à s'éclairer elles-mêmes et à fournir l'éclairage à leurs habitants. »

*
* *

Entre autres avantages on peut dire que, grâce aux sacrifices consentis par les municipalités, les classes humbles bénéficient de faveurs tout à fait normales, si l'on tient compte de la situation de chacun. Ainsi, un certain nombre de villes, surtout en Amérique, poussent jusqu'au bout le principe de solidarité et d'hygiène en fournissant gratuitement l'eau dans les logements ouvriers. A Lyon,

le service municipal des eaux fonctionne à la satisfaction générale et d'importants avantages sont accordés aux petits logements. On peut dire enfin que les municipalités ont toujours une tendance à faire payer moins cher leurs services et cela parce qu'elles paient un intérêt modique du capital emprunté. La moyenne des prix payés par le consommateur est plus élevé dans le cas des sociétés particulières que dans le cas des régies ; telle est la constatation de l'expérience et des statistiques.

Il ne faut jamais perdre de vue la loi générale qui est la diminution du coût pour le consommateur ; la concurrence des villes atteste sûrement le prix des produits et des services et, si on peut citer des cas dans lesquels les compagnies concessionnaires ont opéré des réductions, c'est uniquement sous la menace ou par l'appréhension du rachat : « la crainte de la municipalisation est le commencement de la sagesse des tarifs » (1).

Nous verrons plus loin qu'en France les villes ont, presque généralement, recueilli d'importants bénéfices à la suite de la mise en régie de divers services. Nous verrons aussi que certaines municipalités ont échoué dans leurs tentatives ; mais, si la productivité au point de vue pécuniaire ne peut certainement pas être comparée aux dividendes, souvent scandaleux, distribués aux actionnaires des sociétés privées, il est un point où la comparaison ne saurait être tolérée, c'est au point de vue des résultats économiques et sociaux.

Et c'est pourquoi la municipalisation a rencontré dans le grand public de nombreux soutiens. Chez nous le mouvement n'a pas pris l'ampleur qu'il atteint en Angle-

(1) Frank-Parsons, *op. cit.* t. I, p. 117. Cité par Th. Bouvier.

terre, mais pourtant, grâce aux puissants moyens dont elles disposent, les régies municipales,quoi qu'on fasse, poursuivront leur œuvre d'amélioration sociale.

En France, malheureusement, tant au point de vue local qu'au point de vue général, les impôts tiennent une grande place. Par un emploi raisonné et étudié des régies directes, les budgets nationaux ou municipaux pourraient être orientés dans un sens plus favorable pour le plus grand bonheur des contribuables accablés. L'expérience qui durant les dernières années a été faite de la municipalisation paraît avoir donné, dans l'ensemble, des résultats convenables.

Ceux qui attaquent le socialisme municipal, par crainte du socialisme, devraient au contraire être ses principaux défenseurs ; mais il ne faut pas que, par suite d'une terreur mal définie, ils enrayent l'acheminement vers le progrès que l'on peut attendre de la municipalisation.

II

Après ce que nous venons de dire, on serait tenté de croire que nous sommes un admirateur de l'organisation en régie et que nous refusons de reconnaître les gros inconvénients qui découlent de sa mise en application. Cependant, si nous avons été aussi enthousiaste sur les mérites de cette organisation administrative, nous l'avons fait principalement dans le but de faire éclater le plus brillamment possible tout ce qui peut militer en faveur de la municipalisation.

Fidèle à notre plan, nous allons exposer avec la même impartialité les inconvénients très graves qui résultent de la mise en pratique d'une politique locale basée sur le socialisme municipal.

La première difficulté, incontestablement, réside en ce que les communes n'ont pas une organisation compatible avec la gestion commerciale. Nos communes, en effet, organisées dans le but d'exercer les fonctions purement politiques ou administratives, suivant une conception qui remonte au début du siècle dernier, peuvent difficilement s'adapter aux exigences des fonctions industrielles ou commerciales qu'elles peuvent être appelées à entreprendre. Les villes françaises transformées en maisons de commerce, voilà une utopie !

Leur manque d'adaptation aux exigences d'une vie commerciale pleine d'imprévus et soumise à des chan-

gements incessants fait aux municipalités une sorte de défense qu'une modification profonde de la mentalité pourrait seule effacer.

Et ceci ressort d'une lettre qu'un ministre de l'Intérieur français écrivait au préfet de la Drôme à propos de l'usine à gaz de Valence, le 14 mars 1878 (1) : « Le directeur de l'usine, disait-il, conserverait le soin d'établir, sous la surveillance du maire, les titres de perception, en ce qui touche le prix de la vente du gaz par abonnements et celui de la vente à terme des autres produits : coke, goudron, plomb, appareils, etc., la recette provenant des ventes au comptant étant confiée à un économe.

» Le receveur municipal, avec le concours d'agents municipaux étrangers à la confection des titres, serait chargé du recouvrement direct des titres de recettes pour la vente du gaz par abonnements et la vente à terme des autres produits et, en outre, de l'exécution des paiements, à l'exception seulement des menues dépenses, qui seraient acquittées par l'économe.

» A raison de l'importance de l'usine, de la nécessité de pourvoir à toutes les exigences du service intérieur, il y aurait lieu de nommer un économe dont les fonctions consisteraient, d'une part, à tenir la comptabilité-matières (houille, gaz, coke, goudron, appareils, compteurs, etc.), et, d'autre part, à recouvrer le produit des ventes au comptant qu'il verserait immédiatement au receveur municipal, et à payer les menues dépenses au moyen des fonds avancés par ce dernier. »

---

(1) Revue des services financiers, décembre 1902, p. 480. Cité par M. Mater. — La ville de Valence n'exploite d'ailleurs plus le gaz en régie depuis le 1er janvier 1904.

Le ministre se préoccupait ensuite de questions qui pouvaient surgir à l'occasion de l'exploitation :

« La Ville pourrait-elle payer le prix des transports sur simples lettres de voiture, énonçant les causes et le montant de la dette ? Peut-on, pour bénéficier des cours de vente, se dispenser de passer des traités pour les fournitures d'appareils à gaz, de houille, métaux et autres matières à prix variables ? Le régisseur de l'usine se trouvant dans le cas de faire souvent des voyages pour son service et d'acquitter certaines dépenses, pour lesquelles il est à peu près impossible d'obtenir des mémoires ou factures, peut-on lui rembourser ses avances pour de telles causes, sur un simple état, sur timbre, fourni par lui en l'absence des mémoires et acquits des créanciers primitifs ? Pourrait-on régulièrement traiter avec un fournisseur général, avec la seule obligation à lui imposée de procéder aux achats et à toute transaction, de la façon la plus avantageuse aux intérêts de l'établissement ? »

Que de questions embarrassantes soulevées par cette exploitation municipale, alors qu'elles sont inexistantes lorsqu'il s'agit de sociétés commerciales privées. Mais ce n'est pas tout.

Dans le même ordre d'idées, le préfet de la Seine, dans son rapport du 21 février 1903, sur l'exploitation en régie du gaz parisien, disait : « Même avec une organisation spéciale, dérogative au droit commun administratif, le Conseil d'administration et le directeur du service municipal du gaz, nommés par l'autorité administrative et révocables par elle, hésiteront à conclure des marchés, portant sur des millions de francs, dans des conditions analogues à celles qui seraient admises par le directeur ou le Conseil d'administration d'une compagnie privée. »

Il faut de l'audace en même temps que de la prudence pour réaliser des opérations industrielles ou commerciales.

Jamais un agent administratif, même dans l'organisation proposée, n'aura de l'audace et ne voudra engager sa responsabilité. Il aimera mieux manquer une affaire pour le service municipal du gaz que de s'exposer à des reproches, peut-être même à une révocation, pour le cas toujours possible où le succès ne couronnerait pas son audace.

Il se dégage du rapport du préfet de la Seine que le principal défaut de l'Administration française, à savoir : la peur des responsabilités, est un obstacle évident à la bonne marche d'un service qui demande des qualités exceptionnelles d'à-propos et pour lesquelles il ne faut pas craindre une perte passagère pourvu que le résultat final soit atteint. Et cela, nous le craignons malheureusement, est le vice le plus grand, contre lequel on ne pourra jamais réagir et qui arrêtera l'essor des municipalités dans la voie industrielle et commerciale.

Le député italien Majorana, dans son rapport sur la loi italienne de 1903, relative aux régies municipales, s'exprimait à peu près dans les mêmes termes que nous venons de le faire, prouvant que les reproches adressés à l'esprit des fonctionnaires ou administrateurs français peuvent être appliqués, également, aux fonctionnaires italiens et latins en général.

M. Majorana écrivait : « Les êtres collectifs manquent d'initiative, de prévoyance, de vigilance, d'esprit d'amélioration et de progrès ; les entreprises municipales seront la proie des politiciens, des faméliques, du fonctionnarisme en un mot. Ou le service du contrôle est maintenu, ou il est supprimé. S'il est maintenu, c'est

toute une bureaucratie lente et dispendieuse. S'il est supprimé, c'est le pillage général. »

Oh ! comme cet auteur a compris la mentalité administrative. Mais il ne faudrait pas généraliser et certaines communes comme Lyon, par exemple, ont réussi à modifier dans une notable proportion ce sentiment particulier aux employés municipaux. Malgré les grands efforts accomplis, grâce à la volonté inflexible et à la haute connaissance des choses administratives qui caractérisent M. Edouard Herriot, cette commune, qui possède une organisation assez pratique, n'en garde pas moins une comptabilité extrêmement difficile et où le le contrôle des finances assuré de façon satisfaisante est bien souvent sans effets, car il s'exerce toujours trop tard sur des budgets périmés. C'est d'ailleurs le grand reproche que l'on a toujours objecté à ceux qui constataient sans assez de réflexion les succès très nets obtenus par la municipalisation en Angleterre.

Un autre inconvénient de l'exploitation municipale est, dit-on, l'absence de bénéfices. Nous verrons plus loin, avec les chiffres, ce qu'il faut penser de cette opinion très souvent émise.

On a prétendu, dans le même ordre d'idées, que la dette municipale croît en raison de la mise en pratique des régies, de façon tout à fait alarmante. Nous répondrons dans le même sens que nous l'avons fait plus haut.

Un autre argument, qui a souvent été présenté, est l'augmentation qu'a provoquée l'organisation en régie parmi les impôts que sont appelés à supporter les contribuables.

Or, dans la plupart des villes qui ont mis en pratique l'exploitation municipale directe, les chiffres des impôts

ont eu une tendance à diminuer dans d'appréciables proportions. Nous regrettons de ne pouvoir donner des chiffres précis, aussi est-il inutile de dire que nous ne ferons pas état de ce point de vue.

Un argument que nous ne relèverons pas, — car tout le monde comprendra qu'il est démodé, — mais que nous devons citer tout de même, est que les municipalités ont contribué à la hausse des salaires. Ce serait une politique bien étonnante que de voir un Conseil municipal lutter, par le moyen de la régie de l'alimentation, contre l'augmentation toujours croissante du coût de la vie, et, d'un autre côté, consentir aux employés municipaux des augmentations de salaire qui n'auraient d'autre effet que de provoquer aussitôt une hausse de prix des denrées.

Cette question de salaires a été envisagée surtout du point de vue politique, et il est bien évident qu'un employé votera avec moins de réflexion pour le candidat qui lui aura alloué un supplément de traitement plutôt que pour l'antimunicipaliste qui affirmera son désir de réduire les salaires.

La question politique est certaine et la mentalité française à ce point de vue-là est peut-être aussi redoutable que le désordre bureaucratique dont nous nous plaignions tout à l'heure. Cet élément politique peut amener certainement à utiliser, par favoritisme, un personnel hors de proportion avec celui qui serait nécessité, logiquement, par une entreprise privée.

Le préfet de la Seine, dans une discussion au Conseil municipal de Paris, rendit parfaitement cette pensée : « Ce n'est pas parce que le règlement de comptabilité manque de souplesse que je ne suis pas, quant à moi, enthousiaste de la régie directe ; c'est parce que dans ce

système je me vois la charge d'un personnel très nombreux à conduire et que je vous vois, Messieurs (les conseillers municipaux), derrière ce personnel. »

Une série d'arguments peu négligeables sont invoqués, encore, dans la campagne antimunicipaliste. Nous reproduirons à ce sujet la conclusion de M. Alfred des Cilleuls dans son ouvrage sur le « Socialisme municipal à travers les siècles » : « En définitive, l'exploitation industrielle des services d'eau, d'éclairage, de transports en commun par les communes, engendrent plusieurs inconvénients graves :

» 1° Endettement pour de longues années ;

» 2° Suppression du contrôle sur le fonctionnement des services industriels ;

» 3° Infériorité dans l'outillage ;

» 4° Atteinte à la productivité du travail. »

*
* *

Une autre objection consiste à dire qu'une industrie municipale aboutit toujours à un monopole parce qu'il s'exerce dans des conditions privilégiées, avec un souci d'attirer les consommateurs par un bon marché souvent fictif, qui ruine progressivement les entreprises concurrentes.

Nous voilà revenus sur l'éternelle question de la liberté du commerce et de l'industrie qui, tant qu'une réglementation n'interviendra pas, mettra un sérieux obstacle au développement de la régie.

Continuant l'examen des inconvénients de la régie municipale, on peut ajouter un autre danger, qui résulte de la mise en pratique de ce système d'exploitation, en disant que la gestion quotidienne des services collectifs communaux serait absorbante et empêcherait les auto-

rités locales de remplir leurs fonctions essentielles, d'exercer la puissance publique. Et cet inconvénient est très net si l'on songe que les fonctions de conseiller municipal ou de maire sont remplies par des hommes exerçant des professions variées, ce qui bien souvent les empêche de consacrer à la chose publique tout le temps nécessité par l'exploitation rationnelle d'un service municipal.

Empruntant un argument nouveau à l'école classique (1), nous pouvons ajouter que l'infériorité des communes est certaine si on la compare aux compagnies privées. En effet, les ingénieurs de l'administration ont la réputation de construire chèrement. Dans la conception de leurs projets, dans la direction des tracés, les préoccupations de l'art et de l'idéal scientifique les poussent à de très fortes dépenses contre lesquelles ne fonctionne pas le contrepoids d'une autorité personnellement intéressée à modérer ces dépenses souvent élevées. Dans les compagnies privées, le nombre des employés est toujours restreint au strict nécessaire ; dans les communes, au contraire, par influence politique peut-être, des places superflues viennent augmenter le nombre des employés et par suite le coût de la production.

La surveillance de tous les instants, quelquefois utile au rendement profitable d'une entreprise, peut faire défaut dans une exploitation exclusivement communale, de nature routinière, affirme-t-on fréquemment. Si l'on ajoute à cela le défaut des communes « organisme trop lent, trop rigide et trop pesant », on peut se rendre un compte exact des dangers d'une mise en régie

(1) Leroy-Beaulieu. — L'Etat moderne et ses fonctions.

de services qui pourraient être très productifs en se cantonnant dans une forme exclusivement privée.

Les municipalités ont, a-t-on dit, une tendance à abaisser le prix de leurs produits et de leurs services, grevant ainsi les budgets et satisfaisant les clients et surtout les électeurs. N'y a-t-il pas là aussi un très gros inconvénient ?

Enfin, comme dernier argument contre la vulgarisation des régies municipales, nous pouvons dire que les préposés municipaux ne prennent pas toujours les intérêts de leurs concitoyens, inconsciemment sans doute, mais avec sûreté dans le résultat.

Ils font tort à la Ville en signalant eux-mêmes aux personnes appelées à bénéficier du service les moyens d'obtenir les avantages donnés par l'organisation (gratuité dans certains cas) et qui, s'ils n'étaient pas connus, constitueraient une source de revenus de plus pour la communauté.

Faire grief de ce dernier argument aux employés municipaux, ce serait nier toute honnêteté et confondre trop vite la recherche du bien de tous avec l'intérêt particulier du commerçant.

Nous avons dit, en toute franchise, tout ce qui pouvait influencer l'opinion pour ou contre la régie municipale ; nous ne dirons pas encore la conclusion que nous tirons de ces enseignements puisque nous avons prévu une partie spéciale à la fin de cet ouvrage. Lorsque nous aurons indiqué les résultats de tous ordres donnés par l'exploitation municipale, nous jugerons en pleine connaissance de cause et en toute conscience.

CHAPITRE II

EAUX. — BAINS ET LAVOIRS GAZ ET ÉLECTRICITÉ

Maintenant que nous avons épuisé, imparfaitement sans doute, la partie purement théorique de notre ouvrage, nous allons exposer, en les classant sous diverses rubriques, les données pratiques que nous avons pu recueillir, très difficilement, dans quelques cités françaises où des essais de socialisme municipal ont été tentés, avec bonheur bien souvent.

Nous avons groupé les diverses régies dans trois chapitres différents. Le premier est consacré au service de l'eau, des bains et lavoirs et de l'éclairage ; le deuxième s'occupe de l'hygiène (pompes funèbres, habitations) et surtout d'une régie qui s'est développée grâce à la guerre, celle de l'alimentation. Pour terminer avec cet exposé des résultats pratiques, nous avons réuni dans un dernier chapitre les régies des transports, des spectacles, et d'autres régies d'importance minime. Tout de suite, occupons-nous de la première des exploitations que nous venons de nommer, celle de l'eau.

SECTION I

Eaux

Parmi tous les besoins de l'homme, l'eau joue certainement un rôle prépondérant, et devant les nombreux emplois qu'il en fait quotidiennement on peut se rendre compte de l'importance de ce liquide dans la vie normale. Aussi, on ne peut livrer à des particuliers, qui pourraient faire un abus du privilège à eux concédé, le soin de satisfaire sous ce rapport les demandes de chacun. D'autre part, en temps que service public, l'eau est d'une grande utilité : elle sert à l'arrosage des rues, à l'alimentation des bornes-fontaines, à l'extinction des incendies. Son utilité se manifeste grandement lorsqu'il est question de la création de bains et de lavoirs publics.

Vendre de l'eau à un prix trop élevé, c'est barrer la route à l'hygiène pour les classes humbles, qui doivent au contraire en jouir à profusion pour que les règles de la saine hygiène pénètrent dans la vie moderne.

C'est justement pourquoi il ne faut voir dans les entreprises d'eau aucune poursuite de bénéfices. L'hygiène doit primer le dividende. Les compagnies concessionnaires ne pourraient s'inculquer ce principe.

Malheureusement encore, il reste beaucoup à faire pour satisfaire l'hygiène et nous ne saurions trop répéter qu'il faut concentrer tous les efforts pour arriver, dans un temps que nous souhaitons proche, à distribuer aux habitants des villes, comme à ceux des campagnes, l'eau, à titre gratuit.

En France, sur 438 villes de plus de 5.000 habitants, 381 ont recours à l'exploitation directe et ce chiffre ne

cesse de grandir à tel point que l'on peut dire que la municipalisation du service des eaux est un point acquis dans la vie des communes.

Nous pouvons citer quelques exemples de villes exploitant elles-mêmes le service de l'eau. Pour toutes nous verrons que les résultats financiers sont favorables. Cette exploitation mérite donc d'être généralisée.

Certaines villes peuvent être épouvantées par les frais élevés du rachat, il peut y avoir à ce moment-là une grosse somme à payer par la Municipalité, mais, par une politique de prévoyance, on peut faire bénéficier la collectivité de conditions meilleures que celles consenties par les compagnies privées.

L'exemple de Lyon, condamnable certes au point de vue purement idéaliste auquel nous nous plaçons, en ce sens qu'il grève le budget des habitants de lourdes dépenses d'eau, donne, au point de vue exclusivement financier, des résultats surprenants, surtout si l'on tient compte de ce que le rachat a été fait dans des conditions défavorables, par la ville de Lyon.

Nous demandons à ce que l'eau soit livrée aux meilleures conditions possibles; c'est pourquoi, tout en indiquant l'éloquence des chiffres suivants, nous ne pouvons que déplorer un profit excessif réalisé dans un service dont la nécessité, loin de fournir matière à bénéfice communal, doit être l'objet d'incessantes améliorations, pour tendre, de plus en plus, vers la livraison gratuite, comme le commande le souci de l'hygiène générale.

A Lyon, en effet, les recettes n'ont cessé de monter de 1902 à 1908. Effectivement, elles ont dépassé de plus de 500.000 francs les prévisions calculées dans les budgets. Les recettes de 2.015.005 francs en 1912 étaient de 2.570.800 francs en 1907. Les recettes pour 1922 ont

été de 7.192.388 fr. 91 (dans ce chiffre sont compris les produits de concessions et ventes d'eau, location et abonnement des compteurs).

Les dépenses, amortissement compris (tous frais payés), laissent définitivement un bénéfice net de 2.858.555 fr. 75 centimes (1).

A Nimes, le dernier exercice de la régie des eaux accuse un bénéfice de 377.918 francs. Il n'est guère possible de se baser exactement sur ce chiffre, car une grosse partie des bénéfices globaux est employée à diverses améliorations ou réfection dans les canalisations, réservoirs et autres, devenues nécessaires à l'heure présente, par suite du laisser aller et du désordre, dû au temps de guerre.

A Saint-Chamond, les recettes brutes en 1909 ont été de 232.000 francs. Il convient de noter qu'à cette même époque, le budget de la ville ne s'élevait qu'à 523.400 fr.; grâce à la régie des eaux, cette localité recueillait des bénéfices annuels d'environ 200.000 francs.

A Tarare (Rhône), le service des eaux rapportait avant la guerre à la ville une somme d'environ 15.000 fr. nets.

A Montpellier, le service des eaux est placé en régie depuis de très longues années. La Ville s'occupe, naturellement, de tous les frais d'entretien des canalisations, compteurs, etc. Depuis les débuts de l'exploitation, les résultats enregistrés ont toujours été satisfaisants. Nous ne reproduirons pas tous les chiffres relevés depuis la création du service, indiquons toutefois les recettes que couvrent, annuellement, et dans de très larges proportions, les dépenses.

Pour donner un exemple de l'exploitation montpellié-

(1) Renseignements transmis par la ville de Lyon.

raine des eaux, nous mentionnerons simplement les résultats financiers de l'exercice 1922.

Dépenses diverses.....	206.200 fr.
Traitements.....	193.800 —
Total	400.000 —

Produit des concessions y compris les abonnements aux compteurs : 1.012.779 fr. 75.

Comme on peut s'en rendre compte, ces résultats sont plus que satisfaisants, mais il convient de noter que dans ces chiffres ne rentrent pas les dépenses provenant des quantités d'eau employées par la Ville pour l'usage courant, l'hygiène et aussi pour les bains et lavoirs auxquels l'eau est fournie gratuitement.

A Bordeaux, le service des eaux est, depuis l'origine (1852), exploité par la Ville, en régie directe. Ce service étant organisé administrativement ne possède pas de budget propre et il n'a jamais été établi de bilan. Les dépenses annuelles sont fixées dans le budget général et varient suivant les ressources de ce budget, auxquelles il faut ajouter les travaux remboursés par les particuliers.

La dépense réelle devait être augmentée de l'intérêt et de l'amortissement du capital de premier établissement ; mais les dépenses de constructions faites depuis l'origine sont englobées dans un certain nombre d'emprunts successifs ou ont été payées sur des contributions spéciales, de sorte qu'il n'est pas possible de donner le chiffre exact de l'annuité d'amortissement.

Le produit des concessions d'eau ne comprend que la vente de l'eau aux particuliers, à l'exclusion de l'eau qui est fournie gratuitement aux établissements publics (exception faite pour les établissements militaires qui

ne jouissent de la gratuité que jusqu'à concurrence de 200 hectos par jour, augmenté de 20 litres par journée de présence de militaires et 40 litres par cheval (1).

Les recettes annuelles s'élèvent depuis le 1er janvier 1919, date de la mise en vigueur du règlement actuel, à :

Exercice 1919.....	2.633.572 fr.
— 1920.....	2.542.132 —
— 1921.....	2.766.082 —
— 1922.....	2.755.165 —

SECTION II

Bains-douches et Lavoirs

L'exploitation en régie, par les villes, d'un établissement de bains-douches est chose fréquente. Non seulement elle rentre bien dans les attributions de salubrité et d'hygiène, mais il existe une législation particulière (loi du 5 novembre 1851) qui reconnaît expressément aux communes le droit d'établir ou de subventionner des bains gratuits ou quasi gratuits.

En outre, depuis la loi de 1907, instituant un prélèvement sur le produit des jeux, il est très fréquent que, pour la construction de ces établissements, les villes bénéficient de subventions du ministère de l'Intérieur, imputées sur ce fonds des jeux.

D'une façon générale, les conditions dans lesquelles est assurée l'exploitation, par les villes, d'établissements de cette nature ne comporte pas de critiques. Il va sans dire que ces établissements sont très différenciés, puisque celui exploité par la ville de Toulouse, par exemple, qui

(1) Ces renseignements, extraits de nombreux documents que nous avons eu entre les mains, nous ont été adressés par la Municipalité de Bordeaux

remonte à 1897, n'a coûté que 7.000 fr. d'installation, alors qu'à Montluçon, par exemple, l'établissement construit en 1913, presque luxueux, comprenant 18 cabines, est revenu à plus de 80.000 francs.

Mais, pour s'en tenir à leur fonctionnement, celui-ci repose presque toujours sur des pratiques analogues, entièrement conformes aux règles de la comptabilité communale.

On trouve, très généralement, un règlement qui mentionne le prix des bains ou douches et des fournitures accessoires, les jours et heures d'ouvertures de l'établissement. Quelques-uns (ceux de Vitré, de Caudry) sont très détaillés et vont jusqu'à limiter la durée de séjour dans les cabines.

Le personnel est constitué, le plus souvent, par un gérant qui reçoit un traitement fixe, et quand il est possible, comme à Montluçon, bénéficie du logement. Dans certaines villes, il y a également un régisseur, qui peut d'ailleurs ne pas gérer uniquement, cette exploitation : c'est le cas à Toulouse.

La comptabilité de ces services est très simple. La mairie confectionne des tickets que le receveur municipal prend en charge et dont il approvisionne, également sur prise en charge, le régisseur ou le gérant. Celui-ci, après avoir perçu le prix des tickets sur les clients, fait à la caisse municipale le versement quotidien ou hebdomadaire de ses recettes.

Le receveur municipal, d'autre part, acquitte sur mandats les dépenses de personnel et de fournitures.

La ville de Grenoble assure un service de bains-douches dans des conditions un peu différentes. Elle entretient la balnéation et le matériel, mais son gérant touche

le prix des bains comme rétribution, ainsi qu'une indemnité de 900 fr.

A Pau, l'exploitation de trois établisements de bains-douches était faite jusqu'à ces derniers temps par la Caisse d'Epargne qui avait fourni un capital de 30.000 fr.; la Ville garantissait à ce capital un intérêt de 3 pour 100 et couvrait le déficit d'exploitation. Et cette façon d'opérer ayant encouru les critiques de la Cour des Comptes, une délibération du Conseil municipal du 17 novembre 1922 a décidé la gestion directe par la Ville.

Dans certaines villes comme Nantes, Reims, Dijon, le service comporte en outre des lavoirs municipaux. A Oyonnax; il y a une blanchisserie mécanique, qui constitue une exploitation distincte du simple lavoir dont tout le monde peut se servir.

Les tarifs sont très variables. Il y a eu récemment des majorations qui peuvent paraître excessives.

C'est ainsi que l'on rencontre des prix s'élevant jusqu'à 3 fr. pour les bains et 1 fr. 20 pour les douches. Par contre, le prix est, à Toulouse, 30 centimes ; à Montluçon, 50 centimes, et 25 centimes pour les enfants des écoles ; à Saint-Etienne, de 75 centimes, de 50 centimes pour les enfants, et l'on a instauré la gratuité pour ceux des écoles.

L'inégalité que revêtent ces services apparaît à l'examen des recettes et dépenses, qui constituent chacune un chapitre du budget des communes. Quelques exemples, puisés dans les résultats de l'année 1921, peuvent être suggestifs à cet égard. Ainsi, Montpellier accuse 172.343 fr. 02 de recettes, contre 129.992 fr. 95 de dépenses.

Nantes, légèrement déficitaire, a un budget de

202.507 fr. 70 de recettes, contre 225.366 fr. 68 de dépenses.

Ces chiffres sont exceptionnels.

Nimes a un établissement qui a réalisé 70.976 fr. de recettes contre 65.000 fr. de dépenses ; Saint-Etienne, 22.330 fr. de recettes contre 43.337 fr. de dépenses.

La blanchisserie municipale d'Oyonnax a réalisé 92.632 fr. 05 de recettes et 85.493 fr. 57 de dépenses. La plupart des villes, même de population importante, fournissent des résultats plus modestes.

Rennes a réalisé 58.382 fr. 25 de recettes, contre 97.310 fr. 25 de dépenses, mais pour l'ensemble des trois derniers exercices.

Au Havre, les recettes ne sont que de 13.200 fr. et 10.712 fr. (il y a deux établissements) et les dépenses : 15.968 f. et 8.225 fr.

	Recettes		Dépenses
Toulouse.....	12.048 97	contre	26.123 48
Dijon.....	5.767 40	—	6.600 05
Lorient.....	5.253 65	—	12,852 10
Orléans.....	2.681 25	—	9.572 32

etc., etc.

Certains fonctionnements paraissent tout à fait ralentis : ainsi à Mézières, où les recettes atteignent seulement 750 fr. et les dépenses 400 fr. ; à Vic-en-Bigorre, 44 fr. et 22 fr. (1).

Les résultats financiers de cette sorte d'entreprises n'apparaissent pas comme devant inciter à mettre en régie des services semblables. Pourtant, guidé toujours par notre pensée idéale, nous approuvons au contraire

(1) Détails et chiffres donnés par l'Inspection générale des services administratifs. J. O. Annexes, septembre 1923.

ce système d'exploitation, entre tous nécessaire, car il contribue grandement à faire entrer dans l'esprit populaire l'impérieuse nécessité de l'hygiène corporelle. Tant que les communes ne dépenseront pas plus mal leurs ressources, nous ne pourrons que les soutenir et les engager à pénétrer très avant dans cette voie.

SECTION III

Gaz et Electricité

La régie de l'éclairage est une des dernières apparues en France. En effet, des contrats liaient les Villes à des Compagnies concessionnaires et la perspective du rachat retenait beaucoup d'administrateurs, désireux pourtant de faire bénéficier le public des avantages d'un service municipal.

Si, au début, on n'a pu citer que de rares exemples (Tourcoing, Grenoble), maintenant le mouvement municipaliste s'est étendu largement et promet de s'étendre bien davantage encore.

En effet, actuellement, ce sont les villages qui auront à organiser leurs régies, devant le mouvement d'opinion qui se forme en faveur de l'« Electricité aux champs ». Ici on devra, à notre avis, utiliser un mode d'exploitation différent : le Syndicat de communes.

Mais nous sortons de la question ; pour nous y retremper plus complètement, donnons quelques chiffres afférents au nombre d'exploitations existant en France, à l'heure actuelle, au titre de l'éclairage.

Pour le gaz, la régie municipale fonctionne dans 22 communes de Seine-et-Oise, 18 dans l'Isère, 5 dans l'Aude et les Landes, 3 dans la Somme, 1 dans chacun

des départements de la Côte-d'Or, de la Creuse, de la Sarthe, de la Loire, du Tarn et de l'Yonne.

Pour l'électricité, dans les départements des Hautes-Pyrénées, du Tarn, Seine-et-Oise, Vienne, Somme, Haute-Loire, Seine-Inférieure, Nord, Savoie, Lozère, on rencontre, en tout, 33 régies municipales.

Evidemment, les chiffres ne sont pas impressionnants, mais sont une indication, si l'on songe surtout que, voici quelques années, il n'existait aucune organisation de ce genre.

Par suite de la théorie de l'imprécision, élaborée par le Conseil d'Etat, des municipalités ont dû racheter des concessions et, de ce fait, un essor nouveau a été donné aux entreprises municipales d'éclairage.

C'est ce qui s'est produit particulièrement à Bordeaux où, depuis 4 années, la régie du gaz et de l'électricité marche dans les conditions les plus satisfaisantes.

Nous regrettons de ne pouvoir fournir des détails plus complets sur les résultats des diverses régies de l'éclairage, en France; mais, malgré notre bonne volonté, nous nous sommes heurté, dans bien des cas, à l'indifférence ou à la négligence de municipalités qui n'ont pu nous donner les renseignements que nous sollicitions.

Par contre, nous devons faire principalement l'éloge de la parfaite organisation des services municipaux, dans les villes de Lyon et de Bordeaux, organisations rationnelles grâce auxquelles nous pouvons donner maintenant quelques précisions qui, pour certains, peuvent être intéressantes.

*
* *

Avant le 1er juillet 1919, la production et la distribution du gaz et de l'électricité à Bordeaux étaient assurées

par diverses Compagnies et Sociétés concessionnaires de la ville de Bordeaux.

Le bouleversement économique, né de la guerre, avait incité ces Compagnies à réclamer des relèvements de tarifs importants pour leur permettre de faire face aux charges extra-contractuelles qu'elles avaient à supporter.

L'accord n'ayant pu se faire avec la Ville, les Compagnies intentèrent à celle-ci, devant les tribunaux administratifs, des actions en vue d'obtenir des indemnités pour le préjudice qui leur était causé par la hausse exorbitante des charbons, de la main-d'œuvre et de tous les matériaux.

La ville de Bordeaux avait tenté de résister en invoquant le principe du respect et de l'intangibilité des conventions ; mais le Conseil d'Etat, dans son *arrêt du 30 mars 1916*, lui a signifié que la force des faits était supérieure à la loi écrite et a instauré la jurisprudence basée sur le principe des imprévisions. Le résultat de cette décision a été l'obligation pour la ville de Bordeaux de payer à la Compagnie d'éclairage une indemnité considérable.

En présence de ces difficultés, dont l'importance ne pouvait que grandir par la suite, la ville de Bordeaux, usant d'un droit qui lui était reconnu par les cahiers des charges, décida de procéder au rachat des concessions et d'exploiter ensuite, par ses propres moyens, les services de l'éclairage.

C'est dans ces conditions que fut instituée, le 1er juillet 1919, la régie municipale du gaz et de l'électricité à Bordeaux.

La régie est administrée par un adjoint au maire, délégué à cet effet, assisté par une Commission composée de conseillers municipaux.

La direction de l'exploitation est confiée à un administrateur délégué et à un directeur général.

Un comité consultatif, composé de délégués du Conseil municipal, de représentants des consommateurs et de délégués du personnel peut être appelé à donner son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par l'Administration municipale, notamment sur les projets de travaux, sur les marchés à passer et les crédits à demander au Conseil municipal.

Le Conseil municipal approuve les marchés, vote les crédits et le budget de la régie préparé par les soins de la direction sous le contrôle de l'adjoint délégué.

Toutes les dépenses sont ordonnancées par le Maire et les recettes sont versées à la Caisse municipale par le caissier-régisseur de la régie.

Le dernier exercice 1921-1922 a donné les résultats suivants :

Profits et pertes

Recettes gaz et électricité.....	43.926.481 43
Dépenses d'exploitation diverses.....	35.008.860 07
Bénéfice brut d'exploitation.....	8.917.621 36
Charges financières et amortissements.	8.317.621 36
Bénéfice net.....	600.000 00

Répartition

Au personnel 25 o/o.....	150.000 »
A la Ville 75 o/o.....	450.000 »
Total.....	600.000 »

Les résultats ci-dessus sont tout à fait encourageants; en effet, après 3 ans d'exploitation, et malgré la lourde charge de l'amortissement, la régie directe de l'éclairage

de la ville de Bordeaux présente un bénéfice certain de 600.000 francs.

On doit remarquer que 25 o/o de ce bénéfice est alloué au personnel de l'entreprise, laissant toutefois 450.000 francs nets à la Commune.

L'exemple de Bordeaux est, certainement, à citer en faveur de l'exploitation municipale.

CHAPITRE III

HYGIÈNE. — HABITATION. — ALIMENTATION

Partout on proclame l'incontestable nécessité de l'hygiène dans la vie. Pourtant, on est très étonné lorsque, à la suite de discours sans cesse renouvelés, on se trouve en face de résultats négatifs.

Les villes françaises ont toujours eu la réputation d'être très mal tenues, sinon d'être très sales. N'y aurait-il pas, de ce côté-là, un gros effort à faire qui, tout naturellement, incomberait aux municipalités, sous la forme de régies directes. Certains services d'intérêt général tels que l'habitation, la fourniture du lait, l'eau, les médicaments, la collecte des immondices et l'évacuation des vidanges (1) pourraient très utilement être municipalisés.

Nous ne voudrions pas médire de l'initiative privée, mais cependant il faut reconnaître qu'elle serait impuissante à assurer, dans le seul but de la santé générale, certains d'entre les services que nous venons de citer. A une époque où on signale le danger de la dépopulation, celui de la maladie et en particulier de la tuberculose, il est très urgent de défendre la santé des Français, tout au moins avec autant d'enthousiasme que nos frontières.

Ici nous reproduirons une phrase que M. Ribot écrivait dans la « Revue politique et parlementaire » en

(1) V. Burel.— La régie directe et l'hygiène dans les villes, p. 2 (Lyon, 1912).

avril 1910 : « Nous sommes tous solidaires ; si nous voulons rester une grande nation, avoir des fils vigoureux, il ne faut pas que la race dégénère, s'abâtardisse : il faut qu'elle ait le moyen de vivre dans des conditions hygiéniques.

» A quoi serviraient la fortune et l'aisance si elles ne devaient pas servir à développer la force et la richesse de notre pays ; quand il s'agit de la race, quand il s'agit de faire des hommes, de les maintenir en santé, de préparer des réserves pour demain, n'est-ce pas aussi nécessaire, plus nécessaire même, que les bateaux et les canons ? Voilà ce que disent les Anglais : voilà ce que devraient dire chez nous ceux qui sont soucieux de l'avenir de notre Pays. »

Certainement un grand pas a été fait dans la voie de l'amélioration sanitaire, mais il faut, à notre avis, admettre la régie partout où l'hygiène est directement intéressée.

En cela nous suivrons l'opinion américaine : « Tout service touchant à la santé publique doit être régi par les autorités publiques (1). »

Dans cette voie de l'hygiène publique, les municipalités sont appelées à jouer, dans l'avenir, un rôle de plus en plus important, et le mérite de ce mouvement revient au ministère Caillaux qui, en 1911, déposa un projet sur les habitations à bon marché et allant même jusqu'à prévoir la création de boucheries et boulangeries municipales.

Nous avons déjà parlé des bains et lavoirs, du service des eaux. Plus loin, nous exposerons la question de l'alimentation et des habitations à bon marché.

---

(1) E. Bouvier. — Une enquête sur les régies américaines.

Sur la question de l'hygiène propremente dite, peu de de choses ont été réalisées en France, sauf cependant à Lyon où, déjà avant la guerre, les organisations fonctionnaient à la satisfaction de tous.

SECTION I

L'hygiène

A. — L'évacuation des détritus

Une question qui intéresse au plus haut point la santé publique et qui préoccupe les administrations municipales, c'est la création du « Tout à l'égout ». Il faut en effet dans les grandes villes, évacuer toutes les immondices mais de telle façon qu'elles ne risquent pas de contaminer les localités voisines.

La question de l'épandage a été très discutée et les gadoues travaillées industriellement pourraient fournir un engrais assez riche ; mais cela nécessite de telles entreprises que beaucoup de municipalités hésitent à engager pareille dépense.

Une ville de notre région s'est préoccupée de son hygiène et a discuté très sérieusement les moyens de réaliser un assainissement parfait. C'est à Béziers que la question a été ainsi étudiée.

Les décisions qui ont été prises au Conseil municipal de cette ville ont été reproduites et très développées dans deux articles du « Petit Méridional » des 23 et 24 juillet 1923. On peut à la lecture de ces articles, que nous regrettons de ne pouvoir publier entièrement, se rendre compte de l'effort considérable que les édiles biterrois veulent accomplir pour l'amélioration de la santé de ses habitants.

Après avoir examiné tous les travaux qui seraient nécessités par cette transformation profonde, le maire de Béziers terminait son rapport en ces termes :

« C'est une nécessité impérieuse d'installer à Béziers un réseau de « tout à l'égout ». La situation actuelle ne peut pas durer plus longtemps et les vies humaines sont trop précieuses pour qu'on puisse continuer à négliger les règles les plus élémentaires de l'hygiène urbaine. Certes la dépense est lourde, mais la récupération de vies humaines qu'une bonne hygiène fera plus longues et plus nombreuses et l'accroissement de valeur des immeubles viendront compenser largement les dépenses engagées.

» D'autre part, les eaux sales ne restant plus stagnantes dans les caniveaux et les tas de boue et de poussière étant supprimés, il en résulterait une amélioration sensible dans l'aspect même de la ville et de ses rues.

» Puisque Béziers ne veut plus voir circuler les tinettes, ni fonctionner les pompes à vidange, qu'il supprime en même temps les poubelles et les tombereaux d'ordure.

» Grâce à la décision de la ville de Béziers, on ne lira plus comme dans des livres d'hygiène datant de 1910 que : « si c'est un très grand progrès d'enlever les matières de vidange par un réseau souterrain, c'en serait un du même ordre d'évacuer de la même manière les ordures ménagères. mais qu'il faut considérer le résultat comme un idéal bien difficilement réalisable. Les auteurs de tels livres ne demandaient qu'à s'être trompés. »

A la lecture de cette conclusion, on peut se rendre compte de l'état déplorable dans lequel se trouvent les services d'hygiène actuels de la ville de Béziers.

D'ailleurs, il n'est besoin que de visiter de nombreuses villes de notre région méridionale pour déplorer l'archaïsme des procédés employés en matière d'hygiène.

Notre vœu le plus cher est que la ville de Béziers réalise le projet si louable qu'elle a examiné et que toutes les villes de notre Languedoc méditerranéen, et aussi toute la France, suivent cet exemple si digne d'approbation.

Pour revenir exactement dans notre sujet, signalons que l'exploitation en régie des services d'hygiène, s'ils coûtent très cher, peuvent permettre la réalisation de certains bénéfices, par la vente, aux cultivateurs des environs, de toutes les déjections, industriellement traitées, formant ainsi que nous l'indiquions un excellent engrais. Souhaitons, pour le bon renom de notre pays, que ces services soient de plus en plus généralisés et que si l'on fait des efforts dans un sens par le développement de l'instruction physique, on n'hésitera pas, même au risque de rencontrer un déficit, à améliorer, ou plus exactement à créer de toutes pièces des services d'hygiène encore inexistants trop souvent.

B. — La régie des pompes funèbres

Les résultats obtenus par l'exploitation du monopole légal des pompes funèbres semblent être satisfaisants.

En effet, à Agen, ville de 12.420 habitants, les bénéfices se chiffraient à 3.142 fr. 82, pour la première année d'exploitation. Parmi tous les avantages on peut signaler que tous les salaires furent relevés, le personnel rajeuni et vêtu proprement, tandis que du temps des fabriques les employés tous trop âgés ne bénéficiaient pas d'une retraite. Avec le système de la régie, les nou-

veaux commissionnés, tous jeunes, sont assurés d'une retraite pour leur vieillesse.

Les tarifs précédemment imposés aux familles furent très minimes, surtout pour les dernières « classes » ; seuls ceux des classes de luxe furent augmentés. Enfin, 30 p. 100 des décédés sont enterrés gratuitement comme indigents.

Cette proportion est plus forte que celle rencontrée lors de l'exploitation des fabriques ; elle est le résultat d'une tolérance très grande de la Municipalité (1).

Nous avons déjà dit que ce monopole des pompes funèbres était un monopole légal, donc il ne peut provoquer, juridiquement, aucune discussion à la suite de la mise en régie. Les résultats obtenus à Agen sont très encourageants à tous les points de vue et les villes, toujours par mesure d'hygiène, en période d'épidémie par exemple, peuvent être appelées à prendre des mesures rendues nécessaires par l'état sanitaire et que, seules, elles peuvent exercer de façon satisfaisante.

Nous n'avons pu nous procurer beaucoup de renseignements, cependant nous savons que la ville de Lodève, satisfaite par le service, maintient ses pompes funèbres en régie directe. Voici les prix pratiqués : les enterrements d'adultes sont divisés en six classes, savoir : 1re classe, 450 fr. ; 2e classe, 330 fr. ; 3e classe, 200 fr. ; 4e classe, 120 fr, ; 5e classe, 90 fr. ; 6e classe, 45 fr.

Les funérailles d'enfants sont divisées en quatre classes : les trois premières, s'appliquant aux enfants décédés entre 2 et 12 ans, sont tarifées : 1re classe, 200 fr. ; 2e, 110 ; 3e, 60 fr. La quatrième classe, spéciale aux enfants au-dessous de 2 ans, coûte uniformément 25 fr.

(1) D'après les documents fournis par M. Marius Alibert : Annales de la régie directe. La régie des pompes funèbres à Agen.

Le prix d'ouverture des fosses varie de 4 fr. pour la sixième classe à 50 fr. pour la première.

Les résultats financiers obtenus ont été satisfaisants et, ici encore, notre regret est de ne pouvoir en donner davantage, les difficultés d'information ayant été particulièrement grandes sur cette question de la régie des pompes funèbres.

SECTION II

L'habitation

Tout à l'heure, nous remarquions le retard de la France en matière d'amélioration sociale. Il y a beaucoup à faire pour fortifier le réseau national de défense contre les fléaux sociaux.

M. Edouard Herriot, député-maire de Lyon, qui toujours a conduit la ville qu'il administre en tête du développement social, qui a été l'instigateur du mouvement très marqué à Lyon dans la voie du progrès social, M. Herriot lui-même, qui a consacré une grande partie de son énergie à la cause générale, revenant dernièrement d'Amérique a publié dans le journal l'« Information » un article dans lequel il montre le développement sanitaire en Amérique et les efforts que l'on doit faire encore en France pour arriver à un résultat convenable. Nous extrayons de ses : « Impressions d'Amérique », les quelques lignes qui vont suivre, où l'on voit toujours la même idée qui hante, en 1923, l'auteur de ce livre remarquable : « Agir », dans lequel il manifestait sa volonté de donner, par tous les moyens en sa possession, le maximum de bien-être aux travailleurs et à leurs familles :

« Mais ce qui protège le mieux la santé publique, dit-

il, c'est le bien-être intérieur, et surtout, bien plus que l'alimentation assez médiocre, le confortable du logement. Le rôle du logement, il suffit d'avoir administré pendant quelques années un groupement d'hommes, pour en comprendre l'importance. Ce sont les taudis qui emplissent nos hôpitaux, dégradent la race, mutilent l'enfance. Lorsque, dans notre pays de France, les municipalités essayent de lutter contre ce péril, elles se heurtent (j'en pourrais donner les preuves, avec les dates) au mauvais vouloir d'une bureaucratie sans intelligence et sans cœur.

» Qu'ils aillent donc, ces obstructeurs, voir de quelle façon les Etats-Unis ont compris le logement ouvrier.

» Ils comprendront à quel point nous devrions être honteux. Qu'ils parcourent simplement le beau livre de M. Jack Gréber sur « l'Architecture aux Etats-Unis ». Sur ce point, notre infériorité est pitoyable. Grâce à la standardisation des moyens d'exécution et des matériaux, nos amis ont pu réaliser l'habitation ouvrière en grande série. Ainsi se présente la cité-jardin, la sage foundation de Long Island, parmi les fleurs, avec, en été, des barrières de roses.

» Un habile emploi du ciment armé permet de construire vite et à bon marché ; ou bien l'architecte emploie une brique creuse de grand modèle, à trous verticaux, à parois rainées en queues d'aronde ; on fait ainsi l'économie du mortier ; les murs s'élèvent avec une rapidité chez nous inconnue. Jusque dans les plus petits détails, on sent la volonté d'améliorer l'art de bâtir. Ce sont au reste, et en général, des architectes d'origine française qui s'appliquent à cet effort.

» Mais on voit qu'ils ne sont pas limités par des règlements stupides, par des traditions invariables, par

les usages des entrepreneurs. Salles d'escrime et de gymnastique, piscine, jeux de paume et de tennis, de base-ball ou de polo, tout y est aménagé pour inviter le passant à l'exercice. Rien de pareil en France ; rien de comparable aux délicieux clubs de campagne, encadrés de pelouses et de pergolas fleuries.

» Partout et toujours, ce besoin de mouvement, de grand air assainit la vie. Le travail intellectuel, lui-même, s'organise de façon à profiter de pareils avantages. »

N'y a-t-il pas là de quoi nous couvrir de honte, surtout lorsque l'on apprend que les cités-jardins du nord de la France donnent des résultats merveilleux. Pourquoi ne pas généraliser cet emploi dans toutes les municipalités françaises.

Le résultat social obtenu par ces cités-jardins est en effet des plus significatifs. La mortalité générale, qui est en France de 176 pour 10.000, n'est que de 48 dans nos cités-jardins. La moyenne de la natalité, qui est de 194 pour 10.000, est de 301 dans nos 32 cités (1). Ces simples chiffres montrent que l'urbanisme bien compris peut aider à la régénération de notre pays. Il faudrait cependant, pour que les communes se lancent dans cette voie, que la législation les protège davantage et les encourage plus complètement.

Pourtant, quelques tentatives ont été faites, en France, et si les résultats ne peuvent être constatés encore, le seul fait de trouver des exemples, dans la voie de la réalisation d'habitations municipales, à bon marché, est une heureuse indication.

---

(1) Ces chiffres ont été publiés, au cours du mois de mai 1923, dans le journal « L'Information ». Nous les avons reproduits ponctuellement, sans pour cela connaître leur origine exacte.

Entre toutes les œuvres municipalistes tentées jusqu'à ce jour, celle de la ville de Lyon, relative aux habitations à bon marché, est certainement une des plus louables.

En effet, en dehors de toute recherche de bénéfices, la grande cité lyonnaise a voulu donner aux ouvriers nombreux qu'elle occupe le moyen de se loger dans des conditions d'hygiène et même de confort ignorées dans la majorité des centres industriels.

Certes, les modalités d'organisation signalées plus loin ne peuvent en aucune sorte être assimilées à une régie directe, mais nous sommes certainement en présence d'un mode parfait de régie intéressée. Ici, les résultats financiers ne peuvent être exposés, car l'unique pensée qui a présidé à la création de logements ouvriers à bon marché est celle d'une splendide amélioration d'ordre purement humanitaire et social.

*
* *

La participation de la ville de Lyon à l'amélioration du logement ouvrier s'est manifestée non seulement sous toutes les formes prévues par la législation, mais aussi sous d'autres formes. Elle a été la suivante (1) :

1° Dépenses de mise en état de viabilité de diverses voies publiques desservant des maisons ouvrières :

De 1909 à 1913, pour les voies desservant les terrains acquis par diverses sociétés.....	88.440 fr.
En 1921, pour les voies tracées dans le clos Philippe-de-Lasalle (maisons construites par l'Office municipal des habitations).....	108.800 fr.
	197.240 fr.

(1) Les renseignements qui vont suivre nous ont été adressés par l'Office municipal d'habitations à bon marché, de la ville de Lyon.

En 1922, la ville de Lyon a pris en charge les dépenses de mise en état de viabilité de différentes voies publiques, en échange de la cession du terrain de ces voies qui lui a été consentie par les sociétés intéressées.

2° Cession de terrains communaux :

a) Avec un rabais de 50 p. 100 (article 35 de la loi du 5 décembre 1922) :

De 1910 à 1913 : Rabais consenti à diverses sociétés sur le prix de ces terrains.....	191.732 50
En 1922 : A la Société « L'Effort Prolétarien », rabais.....	25.806 78
b) A titre gratuit :	
En 1921 : A l'Office municipal des habitations, terrain du clos Philippe-de-Lasalle : 24.600 mètres carré évalués à 11 fr., soit.....	270.600 »
	488.139 28

3° Garantie à 3 p. 100, du dividende d'actions (article 35 de la loi du 5 décembre 1922) :

En 1910 : A la Société anonyme démocratique des habitations hygiéniques à bon marché de Lyon :

Pour l'exercice 1911-1912.....	2.321 75
— — 1913	6.626 65
	8.948 40

4° Garantie du remboursement d'annuités d'emprunts :

La ville de Lyon a donné sa garantie :

a) Le 18 juillet 1921, à l'Office municipal des habitations pour le remboursement d'un prêt de 397.000 fr. consenti à cet Office par l'Etat. Les annuités s'élèvent à 15.800 fr. et s'échelonnent sur 40 années.

b) Le 19 juin 1922, au même Office pour le remboursement d'un prêt de 2.245.000 fr., demandé à l'Etat. Les

annuités s'élèveront à 90.000 fr. et s'échelonneront sur 40 années.

c) Le 25 octobre 1922, à la Société de Crédit immobilier de Lyon pour le remboursemont d'un prêt de 400.000 fr., consenti à cette Société par l'Etat. Les annuités s'élèvent à 20.488 fr. et s'échelonnent sur 25 années.

5° Dotation et subvention annuelle à l'Office municipal des habitations.

La ville de Lyon a accordé à cet Office, lors de sa création, une dotation de. ..... 110.000 »
et pour assurer son fonctionnement une subvention annuelle de..... 21.400 »

6° Souscriptions d'actions (article 35 de la loi du 5 décembre 1922) :

En 1922 : A la Société des Ateliers-Logis pour tisseurs, 100 actions de 100 francs..... 10.000 fr.

7° Prêts à la ville de Lyon :

a) Un prêt de ..... 655.000 »
a été consenti par la ville de Lyon à l'Office municipal des habitations, le 19 juin 1922.

Ce prêt donne lieu pendant 40 ans à une annuité de remboursement de..... 43.532 31

b) De plus, la Ville avait consenti, le 6 mars 1922, une avance temporaire de... 600.000 »
au même Office, pour lui permettre d'engager les premières dépenses de construction de la cité Philippe-de-Lasalle. La somme de 430.000 fr. qui avait été prélevée sur cette avance a été remboursée à la Ville au commencement de 1923.

8° Projets en cours d'exécution et à l'étude :

a) Un important projet a été établi pour la construction de maisons collectives dans le quartier de Monplai-

sir-la-Plaine (Cité dite des Etats-Unis). Les logements projetés doivent abriter 10.000 personnes environ. La dépense totale, comprenant les expropriations, la construction des maisons et la mise en état des voies publiques, doit s'élever à 60 millions environ et sera couverte par des fonds d'emprunts. Une partie de ce projet est en voie de réalisation, elle se rapporte à trois séries de de deux maisons avec étages, composées de logements de 3, 4 et 5 pièces avec cuisine, lavabo, douches et vestiaire. La dépense pour cette première opération s'élèvera à 1.326.000 fr.

b) Un autre projet est en cours d'exécution. Il consiste à utiliser divers terrains communaux disponibles, situés sur plusieurs points de la ville. Il comprend la construction de 750 logements environ et entraînera une dépense approximative de 20 millions de francs, non comprise la valeur des terrains (1).

L'exécution d'une partie de ce projet, qui porte sur 4 groupes d'immeubles devant comprendre 20 logements et 16 magasins, a été entreprise en juillet 1923. Elle entraînera une dépense d'environ 6 millions de francs. Un crédit de deux millions a été inscrit au budget de la ville de Lyon pour l'exercice 1923.

9° Création de ressources pour la construction d'habitations :

Le 31 janvier 1921, le Conseil municipal a approuvé une proposition de M. le Maire, tendant au dépôt d'une proposition de loi créant une taxe municipale sur les

---

(1) Le prix de l'appartement ressort à 26.000 fr. Ce chiffre est très élevé, évidemment ; mais, d'après nos renseignements, les premiers errements du début, pour la construction des habitations à bon marché de Lyon, ont été reconnus et le prix de revient, par suite des modifications apportées, ne dépasserait pas 15.000 fr.

plus-values immobilières. Le produit de cette taxe serait remis à l'Office public municipal des habitations, pour être affecté à la construction ou à l'aménagement d'immeubles destinés aux familles nombreuses.

10° Encouragements à la construction :

Pour encourager la construction de maisons d'habitations, le Conseil municipal a décidé, le 13 juin 1921, d'accorder aux propriétaires constructeurs, pendant 10 ans, l'exonération de la taxe municipale sur les constructions neuves et de la taxe d'entretien.

11° Office public municipal des habitations à bon marché de Lyon :

Enfin, il convient de mentionner la création de l'Office municipal des habitations à bon marché, qui a été institué par décret du 29 mai 1920. Cet Office a immédiatement élaboré un premier projet de construction d'une cité-jardin sur le terrain du Clos Philippe-de-Lasalle. Ce projet comporte la construction de 61 logements dans des maisons collectives à trois étages et de 124 logements dans des maisons individuelles de 4 pièces avec cave et jardin, soit au total 185 logements. La dépense est évalué à 5.050.000 fr. y compris les honoraires des architectes et les frais de clôture des jardins.

40 maisons individuelles ont déjà été édifiées à la suite d'un concours entre entrepreneurs et d'une adjudication. Ces maisons ont été réservées aux familles ayant au moins quatre enfants de moins de 16 ans. Le montant des loyers a été fixé théoriquement à 1.092 fr. Ce chiffre est réduit de 60 fr. par an et par enfant de moins de 16 ans.

La surface couverte par la construction représentera 7.893 mètres. La surface totale étant de 24.600 mètres carrés, il restera donc pour les jardins une superficie de

16.707 mètres carrés, assurant aux habitations une aération parfaite.

Maintenant que nous avons indiqué dans quelle large part la ville de Lyon s'est occupée de l'amélioration du logement ouvrier, il convient de dire, ne serait-ce que dans un but de vulgarisation et pour inciter les autres municipalités françaises à suivre l'exemple tracé, les opérations réalisées par l'Office municipal de Lyon.

Depuis le 1er janvier 1922, l'Office a continué la construction de la cité Philippe-de-Lasalle, quartier de la Croix-Rousse : il a achevé 8 maisons individuelles du type C, semblables au 16 premières maisons mises en location le 1er janvier 1922.

La construction de ces maisons a été réalisée à la suite d'un concours entre entrepreneurs. Cet essai a permis de constater les particularités intéressantes de chaque mode de construction et de les retenir pour les imposer aux entrepreneurs devant participer à l'achèvement de la cité. C'est en s'inspirant des résultats de ce concours que l'Office, à la date du 25 juillet 1922, a mis en adjudication 16 maisons du type C et 36 maisons d'un autre type, dit type D, comportant comme les premières quatre pièces avec cave et jardin.

L'adjudication a procuré à l'Office les prix suivants pour les maisons individuelles :

Pour le type C, par groupe de 4 maisons.	79.900 fr.
soit, par maison.....	19.975 »
et par pièce.....	4.993 75
Pour le type D, par maison.....	19.900 »
soit par pièce.....	4.975 »

Ces prix ayant été jugés avantageux, l'Office a traité de gré à gré, aux mêmes conditions, le 11 décembre

1922, pour la construction de 48 nouvelles maisons individuelles du type C, avec l'entrepreneur devenu adjudicataire le 25 juillet 1922.

Les fondations de toutes ces maisons sont, ou achevées ou commencées. L'Office a donc pu prendre, au cours de l'année 1923, un certain nombre de nouveaux locataires, aux mêmes taux de loyer que pour les 24 premières maisons, c'est-à-dire 1.092 fr., moins 60 fr. par enfant de moins de 16 ans. Ce dégrèvement n'est pas accordé s'il n'y a que deux enfants et son maximum est fixé à 420 fr.

Il ne restera plus, pour compléter la cité Philippe-de-Lasalle, qu'à édifier les deux groupes de maisons collectives dont la construction a été mise en adjudication le 24 mars 1923.

Cette adjudication a donné les résultats suivants :

Groupe A.....	732.000 fr.
Groupe B.....	816.000 »
Total.....	1.548.000 »

Le nombre total de pièces de ces deux groupes de maisons collectives étant de 225, le prix de revient par pièce ressort à 6.880 fr.

Ces maisons comprendront les logements suivants :

Logements de 5 pièces, avec cave et grenier..	4
— 4 — — ..	34
— 3 — — ..	13
Magasins avec logement, cave et grenier...	10
Total.....	61

Les maisons individuelles se répartiront ainsi :

Maisons de 4 pièces, du type C, avec cave et jardin	88
Maisons de 4 pièces, du type D, avec cave et jardin	36
Total	124

La cité Philippe-de-Lasalle comportera donc au total ..... logements. 185

Ces logements seront répartis sur le terrain cédé par la Ville dont la superficie totale est de 24.600 mètres carrés, non comprises les voies publiques. La surface construite sera de 7.893 mètres. Il restera donc pour les jardins une superficie de 16.707 mètres, assurant une aération parfaite des logements.

Les dépenses entraînées par la construction de la cité seront les suivantes :

1° Pour les 24 premières maisons du type C, environ	700.000 fr.
2° Pour les maisons données en adjudication le 25 juillet 1922 :	
Quatre groupes de maisons du type C, à 79.900 fr.	319.600 »
36 maisons du type D, à 19.900 fr.	716.400 »
3° Pour les douze groupes de 4 maisons du type C, faisant l'objet du marché de gré à gré du 11 décembre 1922, à 79.900 fr.	958.800 »
4° Pour les deux groupes de maisons collectives :	
Groupe A	732.000 »
Groupe B	816.000 »
soit au total	4.242.800 »

A ces chiffres s'ajouteront les dépenses concernant les clôtures de jardins (murettes en béton de 40 cm. de haut surmontées d'un treillage), les canalisations extérieures de gaz et d'eau, les honoraires des architectes et les imprévus, ce qui portera vraisemblablement la dépense totale à environ 5.050.000 francs.

Il sera fait face à cette dépense au moyen des ressources suivantes :

L'Office a obtenu :

1° De la Ville de Lyon :

a) La cession gratuite du terrain de la cité ;

b) Une dotation de ..... 110.000 fr.

c) Un prêt, remboursable en 40 ans, de. 655.000 »

2° De l'Etat :

a) Une première subvention de ..... 218.072 »

b) Une deuxième subvention de..... 1.465.000 »

c) Un prêt, remboursable en 40 ans, de. 397.000 »

D'autre part, l'Office négocie en ce moment avec l'Etat pour obtenir un deuxième prêt de..... 2.245.000 »

Le total des ressources affectées à la construction de la cité s'élèvera donc à environ..... 5.090.333 »

Tel est l'état actuel de la première opération entreprise par l'Office municipal de Lyon.

L'Office collabore d'ailleurs actuellement avec la ville de Lyon pour l'établissement d'un projet plus important. Ce projet consiste à utiliser cinq parcelles de terrains communaux situés dans divers quartiers, pour la construction de maisons collectives. Il s'applique à environ 750 logements, et sa réalisation entraînera une dépense de 20 millions de francs environ. La réalisation d'une

première partie de ce projet, portant sur 5 millions de travaux, sera entreprise avant la fin de l'année 1923, la Ville ayant déjà inscrit à son budget primitif de 1923 un crédit de 2 millions.

*
* *

A ne l'envisager que du point de vue social, ce mouvement municipaliste est à encourager. Et, si les résultats financiers sont tout à faits négatifs jusqu'à présent et bien qu'ils laissent peu d'espoir de donner un rendement, même minime dans l'avenir, personne ne songera à critiquer cette œuvre vraiment digne d'admiration, car, jouissant de conditions d'hygiène meilleures, les ouvriers retrouveront, en santé, ce que les contribuables auront perdu en numéraire. Et ceci ne compte pas en face de cela.

SECTION III

L'alimentation

En examinent tout à l'heure la jurisprudence du Conseil d'Etat, nous laissions entendre qu'une intervention législative serait certainement indiquée pour que l'existence des régies municipales soit enfin sanctionnée légalement.

A l'appui de notre opinion, il est juste et nécessaire d'indiquer que la législation, due aux exigences de la guerre, semble tracer la voie au tribunal administratif supérieur vers une modification de sa jurisprudence, en matière de régies de ravitaillement.

C'est pourquoi nous citerons tous les textes intervevus pendant la période troublée des hostilités européennes.

Pour les entreprises municipales qui ne devaient avoir qu'une durée temporaire et qui avaient pour objet le ravitaillement de la population civile, il existe une réglementation spéciale qu'il convient de résumer.

Elle est contenue dans un ensemble de textes dont les principaux sont les lois des 30 avril, 30 octobre 1916 et 4 avril 1918 et le décret du 30 juin 1916.

Ces textes faisaient suite à la loi du 16 octobre 1915 dont l'article 1er prévoyait que, pendant la durée de la guerre, il pouvait être pourvu, par voie de réquisition, à l'approvisionnement de la population civile en blé et farines et au décret du 27 octobre (art. 22) qui disposait que des cessions de blé et farines pourraient être consenties aux communes, en même temps qu'aux départements et aux Chambres de commerce.

L'article 5 de la loi du 20 avril 1916 édictait que, pendant la période d'application de la loi (fixée par l'art. 1er à la durée des hostilités et aux trois mois qui suivent leur cessation), il pourrait être pourvu à l'approvisionnement de la population civile par voie d'achats amiables ou de réquisition, en vue de la cession aux communes, énumérées à l'article 1er.

Ces denrées et substances étaient alors : le sucre, le café, l'huile, l'essence de pétrole, les pommes de terre, le lait, la margarine, les pâtes alimentaires, les huiles comestibles, les légumes secs, les engrais, le sulfate de cuivre et le soufre.

Les lois des 30 octobre 1916 et 4 avril 1918 y ont ajouté les beurres, fromages, tourteaux alimentaires, graines oléagineuses, riz, mil, semoule, pâtes alimentaires, tapioca, viandes salées ou conservées, poissons salés ou conservés, boissons alimentaires, rhum, poivre, fourrages et paille.

C'est le décret du 30 juin 1916 qui détermine, en même temps que la procédure à suivre pour l'obtention des cessions, les conditions dans lesquelles les communes peuvent mettre en vente les denrées ou substances qui leur ont été cédées et fixe les règles auxquelles elles doivent se conformer pour les opérations comptables.

Il convient de rappeler les dispositions essentielles édictées dans le cas où les communes devaient procéder à la vente de ces denrées à la consommation locale.

Il leur était loisible de réaliser cette vente, soit par l'intermédiaire de collectivités telles que les syndicats ou sociétés coopératives, soit par celui de commerçants approvisionnés, soit en régie directe dans des magasins gérés pour leur compte.

C'est au Conseil municipal qu'il appartenait, sous réserve de l'approbation préfectorale, de statuer sur ce sujet ainsi que de fixer les prix, qui ne devaient pas être inférieurs aux prix de revient, c'est-à-dire au prix de cession, majoré des frais de transport et frais accessoires.

La comptabilité de ces opérations supposait l'intervention du receveur municipal, d'un régisseur comptable et, éventuellement, d'un comptable-matières.

Le receveur municipal, tout d'abord, était chargé d'acquitter la valeur des cessions faites à la commune, ainsi que les frais accessoires (art. 15). La dépense devait être appuyée des pièces justificatives réglementaires, notamment en ce qui concerne les prix de cession de la délibération autorisant l'opération et, s'il y avait lieu, du récépissé à souches de l'agent comptable-matières.

D'autre part (art. 17), pour retracer dans sa comptabilité les opérations de cession et de vente, le receveur municipal était tenu d'ouvrir un compte spécial, hors

budget. Ce compte devait comprendre : en recettes, le produit des ventes et les recettes accessoires ; en dépenses, la valeur des denrées et substances cédées à la Commune et, éventuellement, les frais de transport, les dépenses de personnel auxiliaire, de magasinage, de manutention et autres frais accessoires.

La désignation d'un régisseur comptable était imposée par l'article 16 aux communes qui procédaient directement à la revente au détail des denrées et substances visées par la loi.

Des règlements établis par le maire et approuvés par le préfet, après avis des trésoriers généraux, devaient fixer l'organisation du service, déterminer les garanties à exiger des régisseurs, le montant des avances pouvant leur être consenties, les dépenses et les recettes qu'ils étaient autorisés à payer et à encaisser, les époques de versement à la recette municipale, les termes et délais dans lesquels ils devaient justifier de leurs opérations au receveur municipal.

En outre, les communes qui constituaient des magasins d'approvisionnement (article 13) étaient tenues d'organiser, indépendamment de la comptabilité en deniers réglementaires, une comptabilité-matières, et d'instituer un agent comptable responsable de ces opérations.

« Cet agent est placé sous le contrôle du maire et du receveur municipal. Il prend charge, en qualité et en valeur, des denrées et substances approvisionnées, la valeur étant déterminée d'après le prix de cession, et les frais de transport au moyen d'un bordereau certifié par le maire et le receveur municipal.

» L'agent comptable est nommé par le maire avec l'agrément du préfet, quelle que soit l'importance des revenus de la Commune. »

Enfin, le décret prévoyait qu'un contrôle serait effectué par les soins des autorités municipales dans les conditions suivantes :

« Art. 18. — Chaque fois que le maire le jugera nécessaire, et obligatoirement en fin d'année, une commission composée du maire ou d'un adjoint et de deux conseillers municipaux, pris dans l'ordre du tableau, dressera, en présence de l'agent comptable, un inventaire des denrées et substances en magasin. »

Ces dispositions sont à rapprocher de celle de l'art 17 qui prévoit :

« Art. 17. — Les manquants et déchets de toute nature constatés par les inventaires et par procès-verbaux certifiés par le maire font l'objet d'un mandat de dépense budgétaire qui est inscrit en recette au compte spécial. Il en est de même en fin d'année pour les frais accessoires que la Commune déciderait de prendre à sa charge et qui n'entreraient pas dans le calcul du prix de revient.

» Les manquants et déchets ne peuvent toutefois être portés en dépenses budgétaires qu'en vertu d'une délibération du Conseil municipal, approuvée par le préfet, sauf recours de l'intéressé devant le ministre des Finances. »

En outre : « Art. 19. — En fin d'année le comptable-matières devra établir un compte de ses opérations et adresser ce document au receveur municipal qui s'assurera de son exactitude et l'annulera à son compte de gestion. »

Telles étaient les dispositions essentielles de la loi et du décret de 1916.

Il convient d'observer que le champ de cette législation était assez limité :

1° Elle n'avait qu'une durée temporaire, close à l'issue des trois mois suivant la cessation des hostilités ;

2° Elle n'était applicable qu'à certaines catégories de substances et denrées qui faisaient l'objet d'une énumération ;

3° Elle ne visait que les denrées et substances acquises par les communes, par voie de cession, suivant la procédure qu'elle instituait.

En fait, comme il va être exposé, soit que les opérations des communes aient préexisté à la promulgation de cette loi, soit que bien des municipalités soient restées dans l'ignorance de ses dispositions, soit que les entreprises aient plus ou moins dépassé le cadre légal (nature des denrées, conditions d'approvisionnement), la très grande majorité des régies municipales a fonctionné en dehors des règles de la législation susvisée.

Quand il s'agit d'entreprises rentrant dans le cadre de la loi de 1916 et que le défaut d'application de ce texte a résulté de sa méconnaissance par les autorités responsables, il y a lieu de leur en faire grief. Mais quand il s'agit, ce qui a été souvent le cas, d'opérations commerciales plus ou moins éloignées du champ d'application de la loi de 1916, il convient surtout de regretter, comme l'a fait la Cour des Comptes dans son rapport au Président de la République, en 1920, que les municipalités n'aient pas été, dès l'origine même, guidées par des instructions d'ordre administratif ou comptable.

La loi, bien souvent, s'est avérée insuffisante et dans leurs entreprises, trop vastes pour le cadre étroit de la loi, les communes ont été contraintes de s'en écarter.

D'ailleurs, des préfets ayant compris la situation n'ont pas hésité à tracer une voie, plus largement ouverte, aux tendances municipalistes.

C'est ainsi que le préfet de la Seine, dans sa circulaire du 3 septembre 1919, disait :

« Les municipalités peuvent, par analogie, se conformer aux prescriptions du décret pour les ventes communales de toutes autres denrées ou substances et je ne saurai trop vous engager à observer ces prescriptions. »

Ainsi, un très grand nombre de communes ont été amenées, pendant la guerre, à ériger en services municipaux la fourniture au public de diverses denrées ou marchandises nécessaires à ses besoins essentiels, tels que l'alimentation, la vêture et le chauffage. Ces initiatives se sont expliquées, soit par la raréfaction des produits, soit par la défaillance du commerce libre, soit enfin par la hausse des prix, qui était le plus souvent la résultante de cet état de choses.

Le législateur est intervenu, comme nous venons de le voir, au cours de cette période pour établir des règles qui, en même temps qu'elles précisaient certaines obligations, étaient de nature à guider les municipalités dans une voie généralement nouvelle.

Mais, d'une part, si ces règles étaient applicables à la majorité des cas envisagés, quelques-uns sont demeurés à l'écart ; d'autre part, il s'en faut de beaucoup que l'observation des prescriptions édictées ait été partout rigoureuse et les conditions du fonctionnement, ainsi que les résultats de ces gestions, n'ont pas été identiques.

Dans le rapport adressé, en 1920, au Président de la République par la Cour des Comptes, les questions relatives au ravitaillement de la population civile ont spécialement retenu l'attention de cette assemblée.

Celle-ci, toutefois, dans ses examens, ne s'est placée qu'à un point de vue comptable et c'est dans ce seul

ordre d'idées que la Cour, « tout en regrettant que les problèmes budgétaires aient été résolus par des méthodes empiriques et improvisées, sans avoir été tout d'abord l'objet, ni d'une étude spéciale, ni d'instructions générales (1) », a constaté que les municipalités, en dépit de leurs louables efforts, n'ont pas toujours su concilier, avec les besoins du moment, les exigences d'une comptabilité rationnelle. Ceci a déterminé, par la suite, dans les hautes sphères administratives un mouvement permettant d'envisager la question des régies municipales. Un échange de vues entre les ministres de l'Intérieur et des Finances a amené l'inspection générale des services administratifs à procéder à une enquête sur la question.

C'est à cette enquête de M. Mossé, inspecteur général rapporteur, que nous avons dû de pouvoir obtenir des renseignements précieux que nous ne manquerons pas de reproduire dans la suite (2).

C'est surtout sur les questions se rattachant à l'alimentation que des régies municipales ont été créées.

A. — Fourneaux économiques. — Cantines scolaires

L'institution par les communes de services de fournitures d'aliments, appelés fourneaux économiques, soupes populaires, restaurants populaires, répond à un but d'assistance, comme les services de bains-douches ou lavoirs publics sont institués pour un but d'hygiène.

Il convient de remarquer que certaines communes pendant la guerre ont exploité, mais seulement à titre

---

(1) Rapport de la Cour des Comptes au Président de la République, 1920.

(2) Rapport de l'Inspection générale des services administratifs. Journal Officiel. Annexes. 12 septembre 1923.

temporaire, des organismes de cette nature. Il en a été ainsi à Blois, à Roanne, à Pont-à-Mousson.

A Blois, le service n'a été qu'embryonnaire, puisqu'il s'est traduit par 8.120 fr. 63 de recettes contre 9.323 fr. 95 de dépenses.

Au contraire, il a eu plus d'importance à Pont-à-Mousson où, d'août 1914 à juin 1920, il a été réalisé 45.515 fr. 05 de recettes, mais où il a été dépensé 259.030 fr. 81.

Les restaurants de Roanne ont eu un budget de 69.507 fr. 35 de recettes contre 81.639 fr. 08 de dépenses. C'est également à titre temporaire qu'ont fonctionné à Lyon, pendant la guerre, des cuisines municipales. Elles avaient leur siège à l'hôtel de ville et étaient administrées par une commission municipale. Il était prévu aux statuts que, lors de la dissolution, l'actif serait versé à des œuvres de bienfaisance (1).

Bien qu'aucune législation n'ait affirmé, sur ce point, la légitimité des initiatives communales et que, en matière d'assistance, il appartienne plutôt aux bureaux de bienfaisance d'assurer la distribution des secours en nature (car c'est ainsi que s'analyse la fourniture d'aliments au-dessous du prix-courant), il peut sembler que les sacrifices consentis par les villes en pareille matière constituent en quelque sorte des subventions indirectes à leur bureau de bienfaisance et, en tout cas, que ces opérations ne sauraient être considérées comme proprement commerciales.

Tantôt ces institutions sont ouvertes à l'ensemble de la populatien, avec des facilités spéciales pour les nécessiteux : c'est le cas des fourneaux économiques de Toulouse et de Tours ; tantôt elles sont réservées à la popu-

(1) Voir Édouard Herriot. — Agir, 1917.

lation enfantine des écoles et s'appellent des cantines scolaires : c'est ce qui fonctionne à Saint-Etienne. La ville du Havre gère les uns et les autres.

Les fourneaux économiques de Toulouse remontent à 1894. C'est un service important étant donné qu'il y a eu jusqu'à 14 établissements et qu'il y en a encore 5 à l'heure actuelle. L'ensemble de la population y a accès moyennant l'achat de tickets dont les prix sont variables et qui donnent droit à la consommation d'une portion. Mais, à côté des repas payants, il est fourni des repas gratuits qui sont réservés aux personnes nécessiteuses munis de bons délivrés par la mairie.

Ce service est coûteux pour la Ville ; ainsi, en 1921, son fonctionnement s'est traduit par un total de 353.785 fr. 56 de dépenses contre 107.095 fr. de recettes.

Un contrôle plus sévère sur les dépenses pourrait, dans divers cas, permettre de réaliser des économies.

La question des locaux et du personnel doit, notamment, être examinée de très près. Sans aller jusqu'à recommander l'unité de local, ce qui équivaudrait dans les grandes villes à priver, en fait, du bénéfice de l'institution, la population indigente des quartiers trop éloignés de l'établissement unique, il est cependant critiquable de se laisser aller à un trop grand nombre d'établissements. La ville de Toulouse a sagement fait de ramener à 5 ses 14 établissements primitifs.

C'est moins, d'ailleurs, à raison des dépenses de locaux qui très souvent sont installés dans des propriétés municipales, que par suite de la multiplication du personnel, qu'il y a là une exagération à éviter.

Ainsi, à Toulouse chaque établissement est pourvu d'un maître-cuisinier, d'un cuisinier et de deux aide-cuisiniers, ce qui fait quatre personnes. On a même dû, à

raison de l'application du repos hebdomadaire et de la loi de huit heures, faire appel à un personnel auxiliaire qui a coûté 21.000 francs de journées de présence en 1920.

Au surplus, ce n'est là que le personnel subalterne en quelque sorte, car le fonctionnement de la régie, quand elle atteint ce degré d'importance, nécessite, pour les achats, notamment, et l'organisation générale du service, un personnel d'administration et de contrôle. Or, à Toulouse, le service fonctionne sous la direction d'un régisseur général, d'un contrôleur et de cinq receveurs. On a même été jusqu'à imputer sur les dépenses de cette régie le traitement de deux rédacteurs de la Ville, pour la besogne administrative qu'elle comporte.

Voilà un premier chef de dépenses qui apparaît nettement réductible et qu'en tout cas la contraction des établissements permet d'amoindrir.

Le système des tickets gratuits, qui évidemment ne saurait disparaître sans que l'institution perdît son véritable caractère, pourrait également se prêter à un contrôle plus étroit qu'il ne paraît l'être dans des villes où c'est le maire qui délivre ces tickets à la suite d'une enquête bien sommaire.

Au point de vue de la comptabilité, ces services nécessitent l'institution d'un régisseur comptable, tant pour les recettes que pour les dépenses. Pour les dépenses, si des denrées, notamment celles acquises à la suite d'adjudication, peuvent être acquittées par le receveur municipal sur mandat du maire (la viande, le pain, le vin), il faut prévoir que certaines autres, les légumes par exemple, ne pourront être achetées que sur le marché, au comptant. C'est le rôle du régisseur, à l'aide d'avances faites par le receveur municipal.

Quant aux recettes qui sont constituées par le prix des tickets, il faut également que leur perception soit faite par un receveur ou un caissier aux heures des consommations. Celui-ci doit verser au receveur municipal ou au régisseur le produit de sa caisse aux époques prévues.

A cet égard, à Toulouse, le régisseur prend en charge le montant des carnets que lui remet le receveur municipal chez lequel il lui est ouvert un compte. Chaque receveur tient écritures de ses recettes, au fur et à mesure de la délivrance des tickets, et en verse le montant au régisseur qui solde ainsi son compte à la recette. C'est un système très simple qui ne notive aucune observation.

Les fourneaux économiques de la ville du Havre, qui remontent à 1896, ne comportent que deux établissements. Le personnel y est réduit : il n'y a pour les deux établissements qu'un directeur et un magasinier, et dans chacun d'eux un cuisinier et un laveur. Il y a des bons gratuits, à côté des tickets payants. Mais ils sont délivrés par le bureau de bienfaisance. Le prix de la portion y est moins élevé qu'à Toulouse (20 centimes en moyenne au lieu de 40 centimes).

Quant au système de comptabilité, il est très analogue, avec cette particularité que le directeur, qui fait fonctions de régisseur général, verse tous les jours au receveur municipal le produit de ses encaissements. Les recettes en 1921 ont été de 68.390 fr. 80 contre 108.723 fr. de dépenses, soit un déficit d'une quarantaine de mille francs.

A Tours, depuis 1909, la Ville a ouvert un établissement dont le fonctionnement se traduit par un écart moindre : 104.736 fr. 70 de recettes, en 1921, contre 128.598 fr. 85 de dépenses. Il n'y a qu'un local desservi

par trois employés : un gérant, un préposé, une femme de journée.

On pratique le système des tickets payants et des bons gratuits délivrés par le bureau de bienfaisance. Il y est servi environ 300.000 repas annuellement. Le système de comptabilité et de versement à la recette municipale est analogue aux précédents.

A Montluçon, c'est le bureau de bienfaisance et non la Ville qui gère les deux établissements qui y fonctionnent. Les dépenses et recettes sont peu élevées : 20.239 fr. 06 contre 38.511 fr. 44 en 1920. Mais, en 1917 et 1918, années qui ont correspondu à une époque de travail industriel très intense, l'activité de ces soupes populaires a été exceptionnelle et, par suite, le déficit occasionné plus sensible : ainsi, en 1917, 78.694 fr. de recettes contre 112.770 fr. 87 de dépenses, et, en 1918, 64.554 fr. 60 contre 104.937 fr. 97.

A Château-Gontier, la gestion est confiée aux hospices dans les locaux desquels est installé l'établissement ; il ne fonctionne que l'hiver. Ici, pas de régisseur particulier ; c'est la commission administrative qui fait les achats et c'est le receveur des hospices qui tient la comptabilité. Toutefois, en vertu du règlement, le public peut s'approvisionner de tickets à la mairie.

Les restaurants municipaux de Nantes, à l'inverse de la plupart des organismes ci-dessus, s'adressent moins directement à la fraction nécessiteuse de la population. Il y a onze établissements. Les prix sont sensiblement plus élevés que dans la moyenne : 1 fr. 50 et 75 centimes les portions.

En outre, tout au moins pendant les dernières années et jusqu'en 1921, ces restaurants alimentaient des cantines scolaires, des comités de réfugiés et diverses œuvres

d'assistance ; aussi leurs opérations se sont traduites, en 1919 et 1920, par des chiffres exceptionnellement élevés : 469.510 fr. 76 et 481.282 fr. 75 de dépenses contre 370.788 fr. 78 et 375.070 fr. 52 de recettes ; 1921 : 197.639 fr. 85 de dépenses contre 296.419 fr. 74 de recettes.

Le fonctionnement des cantines scolaires de Saint-Etienne est comparable par son importance à celui des fourneaux économiques de Toulouse, car dans cette ville industrielle, où la population est très dense, il n'y a pas moins de 40 écoles dont les deux tiers sont pourvus d'une cantine. Ici, la multiplicité des établissements, qui est toujours une cause d'accroissement de dépenses, est plus justifiable que pour les soupes populaires, car il y a un avantage très réel, et pour les parents et pour les enfants, à ce que ceux-ci prennent leurs repas à proximité de l'école.

Néanmoins cette organisation suppose un personnel assez nombreux et, à Saint-Etienne, nécessite deux employés par cantine, l'ensemble du service étant contrôlé par deux surveillants.

Comme pour les fourneaux économiques, on distingue la fourniture des repas moyennant des tickets payants ou des tickets gratuits.

Le prix des premiers est de 50 centimes à 1 fr. 50 par portion. Quant aux tickets gratuits, ils sont délivrés par la mairie et par le bureau de bienfaisance. D'autre part, les associations d'anciens élèves et les œuvres privées peuvent se procurer des tickets qu'elles délivrent gratuitement aux enfants indigents par l'intermédiaire des directeurs d'écoles.

Ce service occasionne à la ville de Saint-Etienne d'as-

sez fortes dépenses. Ainsi, en 1921, 323.383 fr. 53 contre 110.210 fr. 70 de recettes.

La ville de Lille seule peut lui être amplement comparable à cet égard, puisque le budget de ses cantines scolaires pour 1921 accuse 397.812 fr. 25 de dépenses contre 26.366 fr. 06 de recettes.

Au Havre, le fonctionnement des cantines scolaires diffère des précédentes en ce sens que ce sont les directeurs d'écoles qui, moyennant une subvention de la Ville, en assument la gestion. L'institution remonte à 1893 ; le règlement actuel est du 1er octobre 1920. L'intervention municipale est limitée au paiement du personnel subalterne, à la fourniture du matériel, et à l'attribution aux directeurs d'une somme de 300 fr. par mois jusqu'à 50 élèves et 20 centimes par élève en sus de ce nombre.

En 1921, les dépenses ont été de 38.160 fr. pour le salaire du personnel, 35.000 fr. alloués aux directeurs, 6.500 fr. pour les frais de matériel.

La Ville ne fait ici aucune recette et ce sont les directeurs d'écoles qui perçoivent le prix des tickets payants. Ces prix sont peu élevés (25 centimes la portion).

Quant aux admissions gratuites, elles sont prononcées par les commissions scolaires. En réalité, ce service n'est pas à proprement parler municipal et l'intervention de la Ville se traduit par une subvention.

Le système des subventions est d'ailleurs très fréquent, nombre de villes et même de communes de faible population votent des indemnités aux instituteurs, destinées à leur permettre de donner aux enfants des suppléments d'aliments ou des boissons chaudes. Pour ne parler que des villes d'une certaine importance : la ville du Mans vote un crédit de 1.685 fr.; St-Brieuc, 6.500 fr. et une indem-

nité de 50 centimes par repas. Castres inscrit 6.500 fr. à son budget, etc...

B. — Boulangeries. — Poissonneries. — Laiteries

Les boulangeries, poissonneries et laiteries municipales ont été beaucoup moins répandues que les boucheries et magasins de ravitaillement.

Les multiples interventions auxquelles les communes ont eu recours pour assurer l'approvisionnement en farines, de même que les mesures de contrôle des prix et les précautions contre le gaspillage, qui n'étaient la plupart du temps que l'application de dispositions d'ensemble d'origine gouvernementale, ne furent que très rarement complétées par l'installation de magasins municipaux de fabrication et de vente de pain.

Il en était ainsi, alors même que des villes comme Caen, Dijon ou Embrun ouvraient des magasins pour l'achat et la vente des farines. A Millau, une véritable boulangerie a été créée par la Ville, mais elle fut très rapidement rattachée à une minoterie.

Des fours économiques ouverts dans le département de l'Aude (Paraza, Pouzols, Ste-Valière) paraissent avoir eu, d'après les résultats de leur exploitation, une plus grande importance, les recettes et les dépenses ayant atteint de 37.000 à 41.000 fr.

On trouve des chiffres analogues à Ste-Menehould, pour une boulangerie municipale.

Quant à la boulangerie de Chauvigny, dans la Vienne, qui a fonctionné en 1920, les chiffres fournis par la préfecture semblent correspondre à un développement exceptionnel, puisqu'ils se sont traduits par 394.254 fr. 81 de recettes contre 385.927 fr. 84 de dépenses.

Les poissonneries municipales n'ont été instituées que dans un petit nombre de localités.

Celle de Cherbourg, qui n'était pas directement exploitée par la Ville mais pour son compte par un concessionnaire, a vendu pour 26.635 fr. 10 de poisson et a subi un déficit de 5.000 fr. A Verneuil (Eure), la Ville a effectué la vente du poisson au prix de revient, de même à Caudebec-les-Elbeuf.

A Montpellier, il a été réalisé par la Ville un chiffre de recettes de 91.773 fr. 56 contre 105.115 fr. 77 de dépenses.

La laiterie municipale est plus fréquente. Elle pourrait même rentrer dans le cadre des entreprises municipales permanentes, car son objet, tout en étant de parer au déficit d'un approvisionnement, est, en même temps, d'instituer une sorte de priorité parmi les consommateurs au profit de certaines catégories, en général tributaires de l'assistance : les enfants, les vieillards et les malades.

A Cherbourg, à Angers, à Roanne, à Morlaix, etc., ce service n'a eu qu'une durée assez courte; au contraire, à Nantes et à Caen, l'institution se poursuit.

A Cherbourg et Angers, les municipalités ont réalisé un boni d'un millier de francs ; à Roanne, le déficit est de 2.000 fr. environ.

Lille a organisé un service de vente de lait de chèvre et a dépensé 26.771 fr. 69 contre 1.869 fr. 50 de recettes seulement. A Pont-à-Mousson, la laiterie qui a fonctionné en 1917 a réalisé 17.323 fr. 75 de recettes contre 9.290 francs de dépenses.

Les villes de Montpellier, Rennes et Evreux ont donné plus d'ampleur à leurs opérations. Montpellier accuse 238.585 fr. 65 de recettes contre 236.308 fr. 92 de dépenses ; Rennes, 142.293 fr. 95 contre 141.623 fr. 32 ; Evreux,

114.916 fr. 50 contre 113.190 fr. 95, et le léger bénéfice a été consacré à des primes d'allaitement.

La laiterie municipale de Morlaix était dotée d'un règlement aux termes duquel il était tenu, par le préposé à la distribution, un compte journalier des quantités de lait vendues, avec indication du prix de vente, qui était versé à la caisse municipale tous les quinze jours. Les recettes ont été de 43.152 fr. 80 contre 43.153 fr. 20 de dépenses.

La laiterie municipale de la ville de Nantes a été instituée par un arrêté municipal du 21 décembre 1916, modifié le 30 mars 1920.

Aux termes de ce règlement, le lait stérilisé provenant de la laiterie est exclusivement réservé à l'alimentation des enfants du premier âge (de moins d'un an). Le lait courant est attribué en premier lieu aux établissements municipaux d'hygiène, à l'œuvre de la Goutte de lait, aux œuvres du bureau de bienfaisance, aux œuvres privées, enfin aux particuliers. Les personnes qui justifient de leur situation nécessiteuse peuvent en obtenir la fourniture gratuite. En 1921, il a été débité 73.000 litres. Les recettes se sont élevées à 27.126 fr. 01 et les dépenses à 134.956 fr. 29.

C'est dire qu'un service semblable est une véritable institution d'assistance.

Dans le Calvados, le système inauguré en 1920 est plus complexe ; il repose sur l'institution d'une société dite Mutuelle laitière, fondée pour cinq ans et dont les statuts ont été déposés à la préfecture et publiés au Journal Officiel du 22 décembre 1920, conformément à la loi de 1901. Elle a pour objet de fournir aux municipalités qui en font la demande la quantité de lait nécessaire aux besoins les plus urgents de la population.

C. — Les boucheries municipales de Montpellier

Il est toujours intéressant, pour l'habitant d'une commune, de savoir ce qui a été fait, bien souvent à son insu, par les édiles qui l'administrent.

Soutenant cette thèse à Montpellier, il est bien juste de dire ce que la Municipalité de cette ville a fait pour le développement des régies municipales.

Contrairement à ce que pensent certains, l'effort de la commune de Montpellier, dans cette voie, a été des plus importants, et il convient de le signaler.

Tout d'abord, s'appuyant sur la volonté du Conseil d'État, qui reconnaît la régie dans le cas où il y a privation de service (1), la ville de Montpellier, privée des services des bouchers par suite d'une grève provoquée par la prétendue sévérité du service d'inspection de l'abattoir, organisa hâtivement, en 1911, des boucheries municipales.

Ainsi, brusquement, la Ville dut assurer l'alimentation de la population montpelliéraine, et disons tout de suite qu'elle le fit avec bonheur et dans des conditions plus que satisfaisantes.

« L'inefficacité absolue de la grève comme moyen d'action sur le pouvoir municipal fut largement démontrée, et l'on peut dire à cet égard que la régie, de quelques journées seulement, organisée en 1911, obtint le succès le plus complet, puisqu'elle permit d'atteindre le but en vue duquel elle avait été instituée.

» Mais les bouchers, déçus dans leurs espérances et battus sur la question sanitaire, — la seule qui fut en cause à ce moment, — ne manquèrent pas de signaler

(1) Cons. d'État. Arrêt Olmeto.

les résultats financiers déficitaires accusés au bout de ces quelques jours de vente par la boucherie municipale. En effet, quoique les prix de vente au détail eussent été calculés de manière à couvrir, ou à peu près, les frais engagés, le bilan de cette régie éphémère se solda par un excédent de dépenses de 6.000 francs environ. On conçoit les plaisanteries faciles et les récriminations intéressées que ces résultats devaient soulever chez les bouchers, qui renoncèrent bien, provisoirement, à protester contre les mesures sanitaires à propos desquelles ils s'étaient mis en grève, mais qui proclamèrent bien haut l'incapacité absolue de la Municipalité en matière de gestion commerciale (1). »

Après les résultats donnés par l'exploitation éphémère de 1911, — résultats à première vue déplorables, mais explicables par la hâte avec laquelle la régie de la boucherie fut créée, — devant la crise économique provoquée par la guerre et la nécessité pour les pouvoirs locaux de lutter, par tous les moyens possibles, contre la vie chère, la Municipalité de Montpellier a renouvelé, en matière de boucherie, l'expérience de 1911.

Nous empruntons à l'article remarquable dû à M. E. Martin, secrétaire général de la mairie de Montpellier, et publié dans les n^os^ 95-98 des « Annales de la Régie directe », tous les détails afférents à cette mise en régie fort intéressante.

D'abord un essai de taxation des denrées, au début de la guerre, ne donna pas les résultats attendus. Devant cette situation, l'organisation d'une boucherie municipale fut décidée.

« Après un examen approfondi des causes du renché-

(1) Ces détails ont été donnés par MM. Martin et Hédin et ont paru dans les « Annales de la Régie directe », n^os^ 67-68, p. 59.

rissement exagéré de la viande et des conditions particulières du commerce local de la boucherie, il parut à l'Administration municipale que l'institution de boucheries municipales analogues à celles qui avaient fonctionné à Montpellier, lors de la grève de 1911, amènerait certainement une baisse de prix pour les consommateurs. Des études furent poursuivies dans ce sens.

» Lorsque les conditions du traité à intervenir entre la Ville et le chevillard, fournisseur de la viande en gros, furent arrêtées et qu'on eut aussi déterminé les prix auxquels la viande serait revendue au public, le maire, soucieux de ne pas faire inutilement concurrence au commerce local et désirant ménager dans toute la mesure du possible les intérêts des détaillants de la ville, fit appeler une délégation désignée par eux. Il leur proposa de leur céder la viande en gros au prix consenti par le fournisseur de la ville, s'ils acceptaient de la revendre au tarif préparé pour les boucheries municipales qu'il leur communiqua et qui devait leur laisser, semblait-il, un bénéfice suffisant. Après en avoir référé à la corporation entière, les délégués des détaillants refusèrent cette proposition, la déclarant tout à fait inacceptable, et préférant encore subir la concurrence des boucheries municipales que consentir à vendre au public à des prix notoirement insuffisants (1). »

Après avoir fait toutes les démarches administratives requises, les modalités de tous ordres ayant été soigneusement étudiées et envisagées, le Conseil municipal vota une somme de 50.000 francs, constituant un fonds de

(1) E. Martin. — Les boucheries municipales à Montpellier. Une fois pour toutes, disons que nous nous sommes souvent inspiré du travail excellent de cet auteur, et que les citations seront placées entre guillemets.

roulement qui devait se renouveler constamment par le produit des ventes de chaque jour.

Des magasins de vente furent créés et la vente assumée par un personnel militaire et quelques femmes. La comptabilité et la caisse étaient placés sous la direction et le contrôle des agents du service de l'octroi.

Dès le début, les prix de vente au détail accusaient une différence en moins de 0 fr. 25 au demi-kilo, par rapport au prix du commerce local. Tout de suite, les boucheries municipales recueillirent la faveur de la population.

Il est juste de dire que cette confiance était grandement motivée par la baisse sensible que nous venons de signaler.

Dans l'article de M. Martin figurent des tableaux fort complets et très documentés montrant clairement les variations de prix relevées aux divers stades de l'exploitation.

Malgré la hausse toujours croissante du coût de la vie, les tarifs pratiqués par la boucherie municipale restèrent toujours dans une limite très acceptable. Ces tableaux sont reproduits, notamment, aux pages 105 et 106 des Annales de la Régie directe (mois de mars-juin 1917).

Pour montrer les très beaux résultats économiques obtenus par l'exploitation montpelliéraine, nous donnerons quelques passages, parmi les plus marquants, que nous extrayons du rapport adressé par M. Jalama, préposé en chef de l'octroi et directeur de la régie municipale de la boucherie, à la Municipalité.

« Ces établissements (les boucheries municipales) ont eu incontestablement un heureux effet sur les cours de la viande à Montpellier.

» La hausse qui s'affirmait continuellement avant leur ouverture s'est trouvée enrayée tout à coup, et l'on peut

constater que les bouchers détaillants ont pu maintenir à peu près les mêmes prix pendant les mois de février, mars et avril 1917, tandis que le bétail de boucherie subissait une augmentation de 20 fr. par 100 kilogr., en moyenne.

» Il est difficile d'imaginer, *a priori*, quels seraient les cours actuels de la viande au détail dans notre ville si les boucheries municipales n'avaient pas été créées en temps utile. »

Puis, pour mieux montrer la valeur de ces résultats, M. Jalama faisait un exposé des prix de la viande de boucherie dans les villes voisines : Toulouse, Béziers.

Le tableau suivant édifiera les adversaires de la régie, sur la valeur des résultats acquis, surtout si l'on considère que Toulouse est en plein centre d'approvisionnement.

Nature des morceaux	Prix du kilogramme à Montpellier	à Toulouse
BŒUF		
Cuisse, tranche	3.20	3,70
Epaule désossée	2,60	3,10
Côtes premières sans os (entrecôtes)	3,20	3,70
Grumeau et cou	1,60	2,00
Poitrine	2,00	2,00
VEAU		
Tranche sans os	4,20	4,70
Côtes premières ou fines	3,20	4,10
Poitrine et cou	2,60	2,50
MOUTON		
Gigot entier	3,20	3,80
— détail	2,80	3,30
Epaule entière	2,60	3,00
Poitrine et cou	2,20	2,00

« Il apparaît donc que les boucheries municipales sont parvenues à vendre à Montpellier à des prix sensiblement inférieurs à ceux des boucheries soumises à une taxe réglementaire dans un pays de production. Ce résultat était intéressant à signaler.

» En temps normal les viandes de boucherie se vendent au détail à peu près au même prix à Béziers et à Montpellier; et il n'est pas exagéré de penser que les prix qui se seraient établis à Montpellier, si le commerce de la boucherie n'y avait pas été soumis à des influences modératrices, seraient ceux qui ont actuellement cours dans les boucheries de Béziers.

« La différence, en faveur des établissements municipaux, est par exemple, d'après le rapport de M. Jalama, de 0 fr. 70 par livre de faux-filet.

» Elle est encore de 0 fr. 40 par livre de grumeau, cou, poitrine et s'élève même jusqu'à 0 fr. 90 par livre de côtelettes de mouton.

» Des observations faites par les services compétents, on peut déduire que les prix de vente de la boucherie montpelliéraine sont supérieurs de 0 fr. 25 par livre, en moyenne, à ceux des boucheries municipales.

» Mais il n'en est pas moins vrai, d'après ce qui précède, que la boucherie montpelliéraine vend au moins 0 fr. 25 par livre meilleur marché que la boucherie biterroise.

» Ce chiffre de 0 fr. 25 par livre, soit 0 fr. 50 par kilo, paraît représenter l'abandon de bénéfice que les bouchers détaillants ont cru devoir consentir à leur clientèle devant la concurrence suscitée par l'installation des boucheries municipales. »

Des chiffres précis, donnés dans l'article déjà cité de M. Martin, montrent que la boucherie municipale de

Montpellier eut, auprès des consommateurs, le plus grand succès, en raison de la différence très marquée entre les prix pratiqués par le commerce libre et par le commerce communal.

Les détaillants, lors de leur entrevue avec le maire, avaient laissé entrevoir leur satisfaction à l'annonce de la création d'une boucherie municipale, car ils croyaient à un déficit certain.

Il n'en a rien été, et la Ville a réalisé, après 12 mois d'exploitation, un bénéfice brut (différence des prix d'achat et des prix de revente) de 57.595 fr. 05 et un bénéfice net — tous frais d'exploitation et d'amortissement déduits — de 25.068 francs, c'est-à-dire à plus de 3,38 °/₀ de la recette effectuée ainsi qu'il est démontré par le tableau suivant :

Tableau indiquant par mois les dépenses (achat de viande et frais d'exploitation compris) et les recettes effectuées du 5 février 1916 au 31 janvier 1917.

Périodes	Achat de viande	Frais d'exploitation	Total des dépenses	Recettes effectuées
1916 Février.....	45.641 48	1.900	47.541 48	47.253 95
— Mars.....	56.735 79	2.433	59.168 79	59.544 40
— Avril.....	49.360 39	2.301	51.661 39	51.709 85
— Mai.....	56.725 35	2.380	59.105 35	60.134 90
— Juin.....	54.604 56	2.547	57.151 56	59.728 90
— Juillet.....	56.061 18	2.542	58.603 18	61.762 80
— Août.....	48.716 49	2.542	51.258 49	54.343 65
— Septembre..	49.120 71	2.460	51.580 71	55.750 »
— Octobre.....	57.357 78	2.670	60.927 78	62.946 85
— Novembre...	61.146 18	2.550	63.696 18	67.986 90
— Décembre...	69.194 32	2.550	71.744 32	75.581 74
1917 Janvier.....	77.469 96	2.921	80.390 96	82.985 30
Totaux....	682.134 19	29.796	711.930 19	739.729 24

Différence en plus :

28.086 fr. 58 — 287 fr. 53 = 27.799 fr. 05

A déduire les frais de premier établissement :

Bénéfice réalisé sur une année d'exploitation : 27.799,05 — 2.731 fr. 02 = 25.068 fr. 03.

Ce résultat, étant donné le débit très élevé des boucheries municipales, peut être considéré comme très satisfaisant même au point de vue purement commercial.

Il l'est plus si l'on considère le capital exposé dans l'opération, capital véritablement insignifiant et qui a été très inférieur à 10.000 fr., quoique le Conseil municipal ait ouvert, à cet effet, un crédit prévisionnel de 50.000 francs.

Il paraît difficile, en effet, de contester la valeur financière d'une opération qui, pour un crédit ouvert de 50.000 fr. et un capital réellement exposé de moins de 10.000 fr., rapporte en douze mois plus de 25.000 fr.

Dans les mêmes conditions, en novembre 1916, la ville de Montpellier organisa une charcuterie municipale. Voici le résultat commercial, tel que l'indique M. Martin, de novembre 1916 à mars 1917.

Pour la première période, qui s'étend du 27 novembre 1916 au 11 janvier 1917, la valeur des viandes achetées s'élève à 62.745 fr. 15, les frais d'exploitation à 3.655 francs, ce qui porte la dépense totale à 66.400 fr. 15. Les recettes effectuées ayant atteint 69.052 fr. 30, le bénéfice net pour cette période ressort à 2.652 fr. 15.

Pour la deuxième période, qui va du 12 janvier au 12 mars 1917, la valeur des viandes achetées s'élève à 141.839 fr. 07, les frais d'exploitation à 5.900 fr., ce qui porte la dépense totale à 147.739 fr. 07. Les recettes effectuées ayant atteint 170.732 fr. 60, le bénéfice net pour cette période ressort à 22.993 fr. 53

Comme on le voit, le bénéfice commercial net qui ressort en moyenne pour la durée totale de l'exploitation (du 27 novembre 1916 au 12 mars 1917) à 10,69 °/₀ a été de 3,84 °/₀ pendant la période correspondant à la fourniture des porcs par un marchand de la ville et de 13,46 °/₀ pendant la période correspondant à l'achat direct par la Municipalité.

Ce n'est qu'en janvier 1917 que la ville de Montpellier exploita, en outre, une triperie.

Les tripiers montpelliérains réalisaient à cette époque des bénéfices scandaleux; le meilleur résultat engendré par l'organisation municipale fut une baisse brusque des « tombées », ce qui n'empêcha d'ailleurs pas la Ville de réaliser un bénéfice commercial très élevé.

Du 13 janvier 1917, date de l'ouverture de la triperie municipale, au 12 mars, le prix des abats acquis par la Ville représente 8.914 60

Les recettes effectuées se sont élevées à . 17.456 60

laissant un bénéfice brut de 8.542 00

Les frais généraux de l'exploitation et l'amortissement des dépenses de premier établissement ayant atteint 3.540 00

le bénéfice net de l'exploitation pour la période de deux mois envisagée ressort à . 5.002 00

soit 28,6 °/₀.

Un pareil bénéfice, obtenu malgré l'élévation du prix de gros des abats, que la Ville a supportée comme les tripiers libres, constitue la condamnation la plus sévère des profits vraiment abusifs encaissés par les tripiers et la justification incontestable de l'intervention municipale dans ce domaine.

On peut s'étonner, en présence de ces résultats, que

'Administration montpelliéraine ait interrompu la marche d'un service qui ne donnait que des satisfactions.

Considérant qu'après la guerre son rôle était terminé, la Municipalité a cessé son exploitation, estimant qu'elle ne devait pas faire, plus longtemps, obstacle au commerce libre, les événements normaux paraissant vouloir reprendre leur cours.

D. — Boucheries municipales et ravitaillement, en général

Après avoir indiqué le mode d'exploitation suivi à à Montpellier et les résultats obtenus nous donnerons maintenant, plus succinctement, des détails sur les diverses régies municipales dont on connaît quelques précisions :

Parmi les communes qui ont réalisé des bénéfices, on peut mentionner :

	Recettes			Dépenses	
	fr.	c.		fr.	c.
Aix (ravitaillement).....	3.446.058	54	contre	3.396.590	43
Ajaccio (ravitaillement).....	1.080.362	41	—	1.050.018	25
Avignon (ravitaillement)....	12.869.416	67	—	12.810.455	20
Beauvais (boucherie).....	10.143.634	78	—	9.936.251	05
Belfort (ravitaillement).....	49.944.441	30	—	49.791.631	14
Blois (boucherie).....	634.894	»	—	622.174	18
Cherbourg (ravitaillement)..	1.590.603	13	—	1.563.589	43
Dôle (boucherie).....	470.496	25	—	449.672	50
Gannat (ravitaillement).....	2.413.550	81	—	2.389.733	52
Laval (boucherie).....	3.105.256	74	—	3.055.908	15
Lons-le-Saunier (ravitaille[1])..	1.314.168	25	—	1.291.228	50
Mâcon (ravitaillement).....	684.869	54	—	621.452	79
Montluçon (boucherie).....	766.877	15	—	753.805	90
Montpellier (boucherie).....	1.441.792	39	—	1.060.334	87
Nancy (ravitaillement).....	7.625.702	01	—	7.271.649	79
Neufchâteau (boucherie).....	1.934.979	98	—	1.914.821	77
Orléans (ravitaill. et charbon)	5.608.395	12	—	5.004.060	67

Reims (boucherie).....	5.334.916	»	contre	5.314.456 34
Remiremont (ravitaillement).	5.705.239	96	—	5.509.640 07
Rennes (boucherie).....	2.964.152	04	—	2.881.727 06
Rennes (ravitaillement).....	408.289	44	—	290.689 21
Saint-Etienne (boucherie)...	1.705.143	75	—	7.164.739 39
Toul (boucherie).....	1.686.921	16	—	1.609.997 51
Toulouse (boucherie).....	3.212.354	45	—	3.051.149 20
Tours (boucherie).....	4.622.875	60	—	4.584.256 35
Tours (ravitaillement).....	23.949.607	44	—	23.854.922 56
Troyes (boucherie).....	4.687.052	»	—	4.545.581 »

Les chiffres ci-après accusent des écarts de moindre importance, ainsi :

	Recettes			Dépenses	
	fr.	c.		fr.	c.
Evreux (boucherie).....	6.789.598	35	contre	6.789.387	35
Saint-Brieuc (boucherie)....	1.471.981	60	—	1.471.409	94

Certaines villes ont réalisé des bénéfices sur certains articles et des pertes sur d'autres ; par exemple : Chartres dont les opérations de boucherie se sont traduites par 1.535.815 fr. 08 contre 1.510.923 fr. 38 de dépenses, mais celle du charbon par 219.701 fr. 46 de recettes contre 223.425 fr. 74 de dépenses.

A Dijon, le ravitaillement général accuse 7.352.560 fr. 34 de recettes contre 7.268.488 fr. 37 de dépenses ; ici le gain provient de la boucherie : 4.363.554 fr. 35 contre 4.270.199 fr. 78, et du combustible : 930.878 fr. 63 contre 881.727 fr. 04, et la perte des denrées de ravitaillement : 1.353.064 fr. 74 contre 1.427.211 fr. 20.

A Nevers, on a réalisé sur le combustible : 136.183 fr. 06 de recettes contre 120.537 fr. 36 de dépenses, et sur les denrées : 57.877 fr. 64 contre 48.847 fr. 87, alors que la boucherie donne 1.217.966 fr 15 contre 1.220.230 fr. 23, etc.

En regard des résultats précédents, on peut ranger, à

titre d'exemples, dans la catégorie des exploitations municipales dont les comptes sont déficitaires, les villes ci-après :

	Recettes			Dépenses	
	fr.	c.		fr.	c.
Alais (ravitaillement).....	1.772.697	20	contre	1.794.470	17
Carpentras (boucherie).....	590.120	77	—	608.281	97
Cavaillon —	1.307.187	97	—	1.314.651	16
Coutances —	298.012	70	—	328.726	10
Héricourt —	408.726	52	—	414.240	07
Saint-Lô —	961.673	94	—	996.402	02

Le déficit qui a été le résultat d'un certain nombre de gestions municipales a pu avoir des causes diverses. Il en est qui ne sont nullement inhérentes au caractère municipal de ces entreprises et qui se seraient vraisemblablement fait sentir, comme on a pu d'ailleurs le constater en fait, sur toute exploitation privée de même nature.

Bien des industries et des commerçants libres, en effet, ont été surpris, comme les villes commerçantes, par la brusquerie de certains écarts de prix qui ont fait succéder des périodes de baisse imprévisibles à une hausse que n'avait pas toujours provoquée à lui seul le facteur économique du rapport entre la production et la consommation. Et les pertes subies de ce fait ont été, pour les uns comme pour les autres, d'autant plus cuisantes, que les villes, comme les commerçants libres, avaient moins su résister au péril du stockage de certains produits.

La ville de Cannes a fait des opérations de ravitaillement complexes qui se sont traduites par un important déficit. Or, l'explication donnée par les fonctionnaires municipaux a tendu à établir que sa cause principale a été l'obligation où la Ville s'est trouvée d'accueillir

certaines quantités de denrées fixées par le département, à des prix, également imposés, sujets, au lendemain même de la réception de ces produits, à une baisse très brusque. Il en aurait été ainsi, notamment, pour d'importants approvisionnements de riz. Les services municipaux auraient été victimes également d'une soudaine augmentation du prix des sacs contenant les farines dont la facture n'aurait été présentée à la Ville que postérieurement à la revente, par elle, de ces sacs aux prix antérieurs. Ainsi, le total de ses opérations s'est traduit par 7.469.564 fr. 40 de recettes contre 7.582.075 fr. 40 de dépenses, alors que sur la boucherie seule des bénéfices avaient été réalisés : 2.251.994 fr. 90 contre 2.225.936 fr. 15.

Il y a des villes qui ont éprouvé des pertes par suite de circonstances tout à fait occasionnelles. Telles la ville d'Elbeuf pour un approvisionnement de charbon consumé dans un incendie ; la ville de Moulins, dont les opérations de boucherie se sont terminées par un déficit de 22.432 fr. 75, somme qui correspond au prix de 3.500 kilogr. environ qui se sont trouvés avariés au cours de 1921, par suite d'un accident survenu à l'usine frigorifique. A Quimper, où les opérations se sont terminées par 155.639 fr. de recettes contre 168.703 fr. 23 de dépenses : cet écart serait dû à l'avarie d'un wagon de viande frigorifiée.

Quant aux pertes subies sur des quantités de marchandises stockées au cours d'une période de hausse, et atteinte par la baisse, elles sont évidemment très fréquentes. C'est ce qui est advenu à Elbeuf et à Vichy pour des approvisionnements de bois.

Parmi les causes qu'on peut qualifier d'inhérentes au caractère municipal des entreprises, il convient de citer

surtout la manière défectueuse de calculer le prix de revient.

Ainsi, les calculs refaits après coup ont permis d'établir que la ville d'Agen avait vendu des marchandises à un prix inférieur à leur prix de revient, parfois même à leur prix d'achat.

Mais la cause la plus générale qui avait un caractère en quelque sorte inéluctable et, on pourrait dire, accepté, voire voulu par les villes, a été la poursuite, par elles, d'une lutte contre la vie chère sous la forme d'une concurrence contre le commerce libre.

L'insuffisance du prix de vente par rapport au prix de revient a été ici dictée par la volonté d'obtenir, fût-ce au prix des deniers municipaux, une baisse générale sur les marchés.

Il en fut ainsi dans l'Aude par exemple, où une ville, pour une période de quatre ans, a subi un déficit de 47.003 fr. 25 qui ne paraît pas avoir d'autre cause que l'insuffisante recherche du prix de vente.

E.— **Magasins de ravitaillement**

La régie la plus répandue après celle de la boucherie a été ce qu'on peut appeler le « magasin général de ravitaillement ». Son extension a été très variable, depuis les grands centres urbains comme Lyon et Marseille où ont été effectuées des opérations d'achat et de vente considérables, jusqu'aux petites communes aux besoins très limités.

C'est ainsi, tout d'abord, qu'en ce qui concerne les denrées ou marchandises constituant les stocks des ravitaillements municipaux apparaît une assez notable variété, en ce sens que, à part certains produits de première

nécessité qui se retrouvent un peu partout, les communes ont vendu, tour à tour, suivant les époques et au fur et à mesure des besoins ou des occasions, des produits très divers.

D'une façon générale, le ravitaillement limité à la vente des produits d'épicerie, des boissons, des conserves et des légumes, peut être considéré comme l'opération courante. Plus exceptionnelles sont les entreprises qui se sont étendues à la vente d'articles tels que la lingerie, le vêtement et les chaussures.

La ville de Belfort, notamment, a réalisé des opérations de cette nature avec un Office de ravitaillement qui a fonctionné sur une échelle exceptionnellement large puisque, de 1917 à 1920, il a réalisé un total de recettes et de dépenses de 35 millions de francs.

Il en fut de même des villes qui, comme St-Etienne, ont constitué la majeure partie de leurs approvisionnements aux stocks américains. Toutefois, les recettes et dépenses de St-Etienne n'ont atteint que 1.700.000 fr. environ. La ville de Cherbourg a également annexé à son entreprise de ravitaillement la vente de vêtements pour un chiffre de 50.919 fr. sur lesquels elle a réalisé un boni de 10.172 fr.

L'intervention municipale a pu revêtir, ici encore, des formes multiples. Tantôt les communes se sont contentées de se procurer, le plus souvent auprès des offices départementaux ou de l'Etat, des objets obtenus par vote de cession et les ont mis à la disposition des commerçants de la localité ; tantôt elles ont ouvert pour la vente de ces produits, et de ceux acquis à d'autres sources, des magasins gérés par elles. Parfois, comme à Marseille et à Agen, on a pratiqué successivement l'un et l'autre de ces systèmes.

Ici encore, l'importance des locaux et du personnel a été très variable. Des villes dont les magasins fonctionnaient dans des locaux leur appartenant ou dans des boutiques prises à bail, y ont substitué ou ajouté l'édification de baraques, ainsi Dijon, pour les baraques Vilgrain, et Marseille,qui a dépensé plus de 500.000 francs pour construire des baraques en planches dont une quinzaine subsistent encore.

L'ampleur du rôle des commissions de contrôle a été inégale. Dans des villes comme Limoges ou Belfort, ces commissions, comprenant neuf et cinq membres, ont eu des pouvoirs d'administration très étendus, ailleurs elles n'ont exercé qu'une moindre activité.

En ce qui concerne les achats et les ventes, et notamment la fixation des prix, il n'y a rien à ajouter aux observations relatives aux boucheries.

Les produits débités dans les magasins d'approvisionnement, à la différence des viandes fraîches de boucherie, sont presque tous contenus dans l'énumération de la loi de 1916, et, en général, l'intervention des préfectures s'est manifestée pour la cession aux communes de nombre de ces produits, alors qu'il n'en était pas ainsi pour les viandes autres que les viandes congelées.

Mais, bien que cette circonstance ait rendu les opérations municipales tributaires de la loi de 1916, beaucoup de communes l'ont ignorée. Le fait qu'un règlement municipal visait la loi de 1916 n'était même pas, très souvent, démonstratif de l'application de cette loi. Ainsi les villes d'Agen, de Montargis et de Vichy, tout en plaçant leurs services de ravitaillement dans le cadre de la loi de 1916, ont, en réalité, pratiqué des errements tout à fait incompatibles avec ses règles.

Le Gard a été un département dans lequel plus de 30

communes ont, après avoir inscrit régulièrement des crédits à leurs budgets, ouvert des magasins de ravitaillement exclusivement alimentés par l'Office départemental. Toutefois, c'est à l'aide d'une avance de banque de 100.000 fr. jointe au crédit ouvert à son budget que la ville de Nimes a entrepris ses opérations.

*
* *

Sur cette question de l'alimentation, un exemple tout à fait caractéristique a été fourni, pendant la période de guerre, par les fameuses baraques Vilgrain (1) qui ont fait couler beaucoup d'encre autour d'elles.

La ville de Paris a accompli dans cette voie une œuvre considérable, dont le principal mérite revient sans conteste à M. Raoul Clairgeon, directeur des droits d'entrée et d'octroi et de l'approvisionnement général de la ville de Paris.

M. Clairgeon, dont nous avons pu obtenir quelques renseignements sur la question qui nous occupe, a réalisé une organisation splendide qui a donné un bel exemple de ce que peut produire une entreprise municipale.

Mais il a eu l'amertume de voir le triomphe de l'esprit mercantile et de l'intérêt particulier sur l'intérêt général.

Cependant nous reproduirons une phrase de M. Clairgeon dans laquelle il dit toute sa confiance dans le bon rendement d'une exploitation municipalisée : « Des joies

(1) Il était très difficile, en raison de l'obscurité dont on s'est plu à entourer les baraques depuis la cessation de leur activité, de donner des documents officiels. Nous présentons des documents dus à notre enquête personnelle dont la valeur probante n'est peut-être pas très certaine, mais qui ont le mérite d'avoir été établis avec une parfaite sincérité, à l'issue de conversations fréquentes que nous avons eues avec des personnalités ayant touché, de très près, à l'organisation des baraques Vilgrain.

très vives m'ont été réservées : la joie, par exemple, de créer un enfant bien robuste qui ne demandait qu'à vivre. »

Les baraques Vilgrain longtemps donnèrent de brillants résultats ; elles ont rendu d'immenses services, elles ont été en bénéfices tant qu'elles n'ont pas été trop nombreuses. Puis on a perdu de vue le but pour lequel on les avait créées. Il est vrai que les circonstances difficiles dans lesquelles elles étaient nées étaient encore aggravées. On a pensé qu'elles pouvaient être appuyées par les boutiques des commerçants, à qui la Ville fournirait des denrées et qui les vendraient au même prix que les baraques : on a donc constitué des stocks considérables, et lorsqu'il s'est agi de les répartir entre les épiciers — qui en avaient fait la demande — ceux-ci ont apporté une carence complète.

Par ce procédé indigne du commerce, la ville de Paris a été boycottée, la baisse est intervenue laissant l'entreprise des baraques Vilgrain, qui aux heures noires de la guerre avaient été d'un si précieux secours, en déficit dans des proportions considérables.

Malgré cet échec final, imputable aux circonstances, l'organisation des baraques Vilgrain devait et a, en fait, donné des résultats satisfaisants au point de vue social pendant la période d'exploitation où elle a pu fonctionner loyalement.

Cet échec est dû, en grande partie aussi, aux règlements compliqués et archaïques qui subsistent encore et aussi au régime d'exception sous lequel est placé la ville de Paris et qui est la plus sûre entrave aux initiatives les plus louables.

A Paris, en dehors des baraques, des stocks de charbon, l'exploitation de camions automobiles municipaux...

ont été mis en régie directe au cours de ces dernières années. Nous ne parlerons pas des régies anciennes qui sont rapportées dans tous les manuels ayant traité de la question.

Pourtant, en terminant sur la question de l'alimentation à laquelle sont venus incidemment se greffer des questions qui auraient été mieux à leur place dans d'autres chapitres, nous devons signaler que dernièrement le Conseil municipal de Paris a eu à examiner un rapport très détaillé fourni par M. Clairgeon, et que nous regrettons de ne pouvoir mentionner plus précisément.

Cependant, des renseignements qui nous ont été adressés, il résulte que l'Administration a le vif désir de se livrer à l'exploitation en régie, non plus directe maintenant, mais intéressée. C'est ainsi qu'il est très probable que la ville de Paris va faire construire et exploiter, suivant ce mode, un abattoir industrialisé sur l'emplacement actuel des affreux abattoirs de la Villette.

Cette opération est des plus intéressantes : la construction en coûtera vraisemblablement 150 millions, et il y aura pour le régisseur un rôle tout à fait intéressant à jouer.

En définitive, il ressort des conversations que nous avons eues, que la ville de Paris se décide à aller très loin dans la voie de la régie municipale intéressée, dont elle perçoit les avantages nombreux.

CHAPITRE IV

DIVERSES APPLICATIONS DE LA RÉGIE MUNICIPALE

A. — Tramways

La ville de Bordeaux est certainement une des cités françaises où le système de la régie a été mis en pratique le plus complètement et aussi avec les plus heureux résultats.

Nous avons vu, plus haut, que cette ville exploitait, elle-même, les services de gaz et d'électricité et le service des eaux.

Une des applications, les plus rares, a également été faite par la Municipalité girondine, et si le mode d'application n'est plus ici très pur, le système, bien qu'assez lointain, de régie intéressée mis en vigueur relativement aux tramways électriques, à la suite de la délibération du Conseil municipal de Bordeaux, en date du 5 mars 1920, est un exemple fort intéressant, qu'il convenait de souligner.

Dans le but de mettre fin à un procès intenté par la Compagnie des tramways contre la ville de Bordeaux et par lequel cette Compagnie demandait au Tribunal de mettre au compte de la Ville les charges dépassant les limites de prévisions de son contrat de concession, le maire fut autorisé à négocier une convention se rappro-

chant du type dit « régie intéressée », par laquelle les parties en cause se répartissaient les pertes et les profits de l'exploitation suivant des modes définis.

La Compagnie concessionnaire T. E. O. B. donnant des résultats assez médiocres, la Ville est intervenue dans l'exploitation, d'assez loin il est vrai, mais grâce à son intervention des améliorations, de tous ordres, ont été constatées, et des avantages appréciables ont été accordés aux ouvriers appelés à utiliser un moyen de locomotion absolument nécessaire dans une localité d'une vaste étendue, comme c'est le cas à Bordeaux.

Voici d'ailleurs, brièvement exposé, le système actuellement en vigueur dans le chef-lieu de la Gironde :

L'exploitation des tramways de Bordeaux, concédée par l'État à la ville de Bordeaux, a été rétrocédée à une Compagnie ayant pour titre : « Compagnie française des tramways électriques et omnibus de Bordeaux. »

Mais, devant l'aggravation des conditions d'exploitation, une convention a été passée entre la Ville et la Compagnie, le 8 mars 1919, et le texte a été modifié par délibération du Conseil municipal du 5 mars 1920.

Enfin une convention définitive, comportant des modifications au cahier des charges, n'est pas encore mise en application.

Actuellement, un intérêt de 5 p. 100 de son capital est assuré à la Compagnie ; comme compensation, la Ville bénéficie d'une redevance.

Si, après le prélèvement de la réserve légale et de la somme mise à la disposition de la Compagnie pour l'amortissement de son capital, il reste un excédent, un super-bénéfice, comme on dit en langage commercial, il est réparti de la façon suivante : moitié à la Ville, un

quart à la Compagnie et un quart attribué au personnel de celle-ci.

Bien que la Compagnie conserve toutes ses prérogatives en matière de gestion proprement dite, la Ville garde un droit de surveillance très étroite. Elle a la faculté de se faire présenter à tout moment les livres de la Compagnie, qui ne peut rien faire sans l'assentiment de la Ville.

Celle-ci peut ainsi s'assurer que, dans la gestion de la Compagnie, sont sauvegardés les intérêts du public, de la Municipalité et ceux des ouvriers de la Compagnie elle-même.

Le droit de contrôle de la Ville est exercé par une Commission — très peu nombreuse pour permettre d'aller vite — de trois membres, choisis parmi les conseillers municipaux qui ont une compétence spéciale en la matière.

Cette convention comporte, malheureusement, une élévation du prix des places dans les tramways, due exclusivement aux nécessités de l'heure présente.

Malgré cela, Bordeaux est encore une des villes de France les plus favorisées à ce point de vue spécial. Il n'y a que Marseille qui a des tarifs inférieurs à ceux de Bordeaux.

Le prix de toutes choses a augmenté dans des proportions considérables, — qu'il s'agisse de l'énergie électrique nécessaire à la traction, de la main-d'œuvre ou des matériaux indispensables pour la réfection ou l'entretien du réseau, — pourtant une Commission spéciale, nommée à cet effet, a décidé l'adoption du prix de 0 fr. 20 pour chaque voyage simple, réduit à 0 fr. 15 pour les ouvriers empruntant les tramways spéciaux du matin et du soir, les sous-officiers, caporaux et soldats en uniforme, les

mutilés et réformés de guerre ayant 50 p. 100 d'invalidité et les personnes qui accompagnent les mutilés avec 100 p. 100 d'invalidité.

En outre, la Compagnie doit, pour engager une dépense supérieure à 25.000 francs, obtenir le visa de l'autorité municipale.

A titre documentaire, indiquons le chiffre des recettes relevé depuis 1913 et le nombre des voyageurs transportés. Dès 1919, on voit l'augmentation des recettes due au relèvement des tarifs. Mais le nombre des voyageurs n'a cessé de grandir malgré cette augmentation du prix des places.

Années	Recettes	Voyageurs
1913.	6.473.900	73.220.633
1914.	6.223.029	72.204.337
1915.	5.946.088	72.770.494
1916.	6.450.861	76.687.736
1917.	6.170.697	73.508.123
1918.	7.299.990	86.951.100
1919.	12.561.105	99.816.861
1920.	18.047.566	89.866.672
1921.	19.376.013	90.562.462
1922.	19.539.483	90.804.604

Il faut ajouter au nombre des voyageurs transportés les abonnés, non décomptés ; le nombre des abonnements est en augmentation constante.

B.— Théâtres et cinématographes

Un très grand nombre de communes sont propriétaires de salles de spectacles. La loi du 11 frimaire an VII prévoyait parmi les recettes municipales le produit des salles de spectacles appartenant à la Commune.

L'exploitation de ces théâtres municipaux est souvent assurée par des concessionnaires ou des fermiers auxquels les villes consentent assez fréquemment des subventions.

L'exploitation en régie, comportant de la part de la Ville l'organisation des spectacles et le recrutement des troupes, est évidemment une entreprise commerciale au premier chef, et elle a été rarement tentée par les communes.

Pourtant il existe certains exemples de gestion directe, au moins provisoire.

Par contre, ce qui est fréquent, de la part des villes, c'est la location de leurs salles de spectacles à des tournées de passage, suivant deux modalités principales : tantôt l'impresario prend la charge de tous les frais et la Ville se borne à encaisser un prix de location ; tantôt le personnel du théâtre, sauf, bien entendu, les acteurs, est un personnel municipal dont la Ville paye le traitement.

L'exploitation en régie, comportant pour la Ville le soin de recruter les troupes et d'organiser les représentations, a été pratiquée par la ville de Toulon, où la mise en régie du théâtre fut décidée par le Conseil municipal pour l'année 1920-1921, à la suite d'un désaccord entre la Municipalité et les dirigeants de la Fédération des gens du théâtre qui, jusqu'à cette époque, en assuraient l'exploitation.

Mais les résultats, qui se sont traduits pour une période de quelques mois par 536.679 fr. 25 de dépenses contre 342.202 fr. de recettes, ont conduit le Conseil municipal à renoncer à ce système et à approuver les termes d'un nouveau cahier des charges de concession, aux

termes duquel la Ville consentira une subvention de 200.000 fr.

A St-Etienne, l'intervention municipale a été également courte, mais sa gestion n'a pas eu les mêmes résultats. La Ville prit la suite d'une entreprise en déficit de 40.000 fr., alors qu'un personnel de plus de 300 membres (artistes, choristes, musiciens et employés des services divers) était intéressé à la continuation de l'exploitation.

Elle a géré son théâtre trois mois, pendant lesquels les dépenses ont été de 354.393 fr. contre 344.770 fr. de recettes. Toutefois, elle avait dû commencer par solder une somme de 39.862 fr. de salaires dus aux artistes. Ce qui fait qu'en somme l'exploitation par la Ville a été plutôt avantageuse.

La ville d'Epinal pratique un système de régie directe ; c'est elle qui organise ses saisons lyriques, choisit le répertoire et engage les artistes ; c'est le Conseil municipal qui nomme le trésorier. En 1921, 14 représentations furent données ; les recettes atteignirent 54.020 fr. 25 et les dépenses 73.025 fr. 05.

La location des salles de spectacles à des tournées de passage se fait dans des conditions assez variables : à Clermont-Ferrand, où le théâtre est affermé de septembre à juin. A Mézières, à Charleville et à Sedan, la location a lieu gratuitement.

La ville de Bourges perçoit un droit fixe de location de 250 fr. C'est elle qui assure les frais d'éclairage et de chauffage ainsi que le salaire du personnel, des ouvreuses, des machinistes et des pompiers.

En 1921, les dépenses ont atteint 8.200 fr. et les recettes se sont élevées à 26.000 fr.

A Montargis, à Poitiers, on recourt à une autre com-

binaison : la location comporte pour l'impresario l'obligation de payer à la Ville, non seulement un droit de location (150 fr. par soirée à Poitiers) et le remboursement des dépenses d'éclairage et de chauffage, mais encore le salaire du personnel dont la Ville se réserve le recrutement.

D'autre part, la ville de Poitiers assure en régie l'exploitation d'un cinématographe dont elle donne, trois fois par semaine, des représentations dans son théâtre. Elle a fait l'achat d'un matériel, et exploite l'entreprise à ses risques et périls. Il y a donc un régisseur à la fois pour l'organisation de ces spectacles et pour l'exécution des conventions conclues avec les troupes de passage qui sont rétribuées sur le produit des représentations. Il y a aussi un contrôleur chargé de percevoir le prix des places du cinématographe et d'en verser le produit à la recette municipale. A cet égard la mairie confectionne des tickets pris en charge par le receveur municipal et que celui-ci délivre au contrôleur, contre nouvelle prise en charge, en attendant de sa part le remboursement. Ces opérations sont décrites au budget de la Ville et le Conseil municipal ouvre un crédit annuel de 150.000 francs. Cette exploitation donne d'ailleurs des bénéfices. En 1919 et 1920 les recettes ont été de 154.378 fr. 92 et 111.714 fr. 54 contre 89.698 fr. 47 et 115.487 fr. 57.

C'est un système analogue qui fonctionne à Châtellerault pour l'exploitation du cinématographe municipal. Mais là, le point de départ financier de l'opération a consisté à désintéresser l'exploitant antérieur auquel il a fallu allouer 18.000 fr., et à faire l'achat du matériel qui a coûté 10.000 fr. ; la Ville, bien qu'ayant fait des recettes supérieures à ses dépenses, n'a pas encore récupéré la totalité de ses débours.

Le système d'exploitation du théâtre municipal de Moulins est très analogue à celui de Poitiers, sauf que le prix de location perçu par la Ville, au lieu d'être fixe, est remplacé par un prélèvement sur les prix des places, il est de 25 centimes ou 10 centimes suivant les places.

Ce système, qui n'a été inauguré qu'en 1900, ne rapporte à la Ville que 4.000 ou 5.000 fr. par an. Ce sont les directeurs de troupes de passage qui versent ce produit à la recette municipale, sur bordereau dressé par le maire.

A Montluçon, on trouve une modalité un peu différente en ce sens qu'il a été passé un contrat avec l'impresario, aux termes duquel c'est à lui que doivent s'adresser les tournées de passage. Quant à la Ville, il lui est versé à cette occasion un droit qui n'a produit, en 1920, que 500 fr.

A Commentry, la salle de spectacles du théâtre municipal est mise à la disposition de tout directeur moyennant une location de 20 fr. par représentation, 10 fr. pour les répétitions et 30 fr. pour les spectacles prolongés au delà de minuit, plus un prélèvement de 8 p. 100 sur les recettes brutes excédant 500 fr. C'est un employé municipal qui est chargé de la location des places et qui opère les versements à la recette municipale.

En 1920, il a été encaissé 3.081 fr. et, en 1921, 929 fr. seulement.

La ville de Tarare, en vertu d'un règlement municipal qui remonte à 1907, loue dans des conditions analogues une salle de spectacles à raison de 50 fr. par représentation, 40 fr. pour les bals et 20 fr. pour les conférences. Comme employé municipal il n'y a que le concierge qui touche une indemnité de 5 fr. par représentation.

La ville de Tours possède un théâtre municipal qui

donne lieu à son profit au paiement d'une redevance basée sur les recettes des représentations. En 1921, elle a été de 3.908 fr. 65.

En 1921, le théâtre a rapporté à :

	Recettes		Dépenses	
	fr.	c.	fr.	c.
Aurillac	1.878	00	93	00
Avallon	2.540	00	1.267	95
Montélimar	1.500	00	802	00
Pontarlier	5.586	70	4.198	80
Pont-Audemer	9.626	53	4.227	60
Vannes	6.983	00	2.277	80

Dans ces villes, les spectacles donnés étaient organisés par des tournées de passage, la Municipalité recueillait simplement le prix de location de la salle et acquittait les dépenses d'éclairage, police, pompiers, etc...

	Recettes		Dépenses	
	fr.	c.	fr.	c.
Castres	3.089	50	11.552	63
Cette	11.861	11	35.468	93
Chartres	14.598	24	33.363	96
Morlaix	3.127	00	23.191	14
Nimes	3.725	50	10.661	30
Valence	430	00	8.107	87

Dans les exemples ci-dessus, la Ville organisait elle-même les spectacles.

Ces résultats d'après guerre montrent que lorsqu'il s'agit d'un théâtre de quelque importance, Cette par exemple, on se trouve en présence d'un excédent de dépenses.

Déjà avant la guerre, des essais de mise en régie ont été faits, dans ce sens, par diverses municipalités.

L'exemple de la ville de Nimes 1910-1911 n'a pas été

très satisfaisant puisque l'exercice s'est soldé par un déficit assez fort.

A Lyon, une expérience a été faite également. La régie du Grand Théâtre et du Théâtre des Célestins, en 1903, a coûté 1.077.196 fr. : les recettes n'ont atteint que 790.000 fr. Ce qui donne un déficit de près de 300.000 fr. pour les deux théâtres (1).

Evidemment, si l'on regarde la régie théâtrale du seul point de vue commercial, on obtient toujours des excédents de dépenses.

La direction d'un théâtre est certainement, entre toutes les entreprises commerciales, une de celles qui comportent les plus grands aléas. Nous ne cherchons pas à prouver le contraire, ce serait impossible.

Mais, si l'on s'attache au côté purement artistique, on s'aperçoit rapidement que la mise en régie fournit les garanties les plus grandes.

Une ville qui possède un Conservatoire de musique et de chant, pour donner à ses habitants les moyens de développer le goût et le sens artistique de ceux d'entre eux qui sont particulièrement doués, se doit de fournir à tous le moyen d'apprécier l'art véritable.

Or, il est notoire qu'un entrepreneur privé de spectacles recherchera tout d'abord son bénéfice, et, s'il le trouve suffisant !... commencera à s'inquiéter de l'élément artistique.

Souvent des municipalités allouent à ces directeurs des subventions très fortes (1.200.000 fr. en 1923 à Nice), pour leur permettre de réaliser cet idéal que nous regrettons de ne point voir placé au premier plan.

---

(1) Voir Albert Danchin : L'exploitation théâtrale et la Municipalité (Lille, 1911, p. 53).

De toute évidence, la somme ainsi donnée à un directeur est irrémédiablement perdue pour les finances communales, tandis que par une exploitation municipale, dans les mêmes proportions financières que lors d'une subvention, le théâtre peut être exploité, laissant en fin d'exercice un déficit certain mais n'englobant pas obligatoirement la totalité de la somme précédemment accordée à un directeur.

Et c'est justement l'avis de M. Paul Alary, directeur artistique du théâtre de Montpellier, qui était directeur de la musique de l'opéra de Mulhouse, pendant l'exploitation en régie de 1922-23.

La ville de Mulhouse faisait une avance de 350.000 fr. environ, pour la marche de son théâtre; deux directeurs nommés par une commission spéciale étaient chargés de recruter la troupe et de la direction purement artistique, la gestion financière incombait exclusivement à des agents municipaux.

A la fin de l'exercice 1922-23, la ville de Mulhouse, au lieu de perdre entièrement les 350.000 fr. avancés, comme cela se serait produit dans le cas, improbable d'ailleurs, de subvention, a pu récupérer environ 50.000 fr. qui sont venus en diminution de la somme accordée pour l'exploitation 1923-1924.

Ainsi de suite, chaque année les sommes s'ajoutant, et venant en réduction, de la première avance consentie, peuvent permettre, à la longue, un bénéfice net ou, tout au moins, une diminution considérable du chiffre attribué pour la direction du théâtre.

Il est bon d'indiquer que le théâtre de Mulhouse est un des mieux organisés de France, au point de vue machinerie, décors, costumes; si l'on tient compte de ce que le théâtre ne renferme que 900 places, on peut esti-

mer que le résultat acquis est, en dépit des pertes finalés pour le budget communal, satisfaisant au point de vue artistique, de grosses recettes n'étant pas possibles.

Le public alsacien, très mélomane, a approuvé les spectacles présentés, et le niveau artistique de la scène de Mulhouse est de beaucoup supérieur à celui que l'on a coutume de rencontrer en province.

Ce système de régie poursuivant un but exclusivement artistique pourrait être suivi, sans inconvénient, par de nombreuses municipalités, accordant de grosses subventions à leurs théâtres, à condition pourtant que le directeur placé à la tête de l'entreprise présente des qualités parfaites d'honnêteté, afin que soient sauvegardés les finances communales, qui trop facilement pourraient être appelées à couvrir des déficits énormes.

La ville de Mulhouse a le mérite d'occuper, pendant toute l'année, un personnel affecté à la machinerie et à la peinture des décors, menuisiers, électriciens, etc... qui rendent des services nombreux dans divers cas et grèvent le budget municipal du chiffre considérable de 100.000 fr. annuellement.

Cette somme, en 1922-23, a été couverte au cours de la saison lyrique.

Plusieurs villes se lancent dans la voie que nous indiquons : c'est ainsi que Toulouse a mis son théâtre en régie la saison dernière. Les résultats n'ont pas été très favorables, un excédent de dépenses ayant été couvert par la Ville. Cependant la qualité des spectacles présentés a été de tout premier ordre.

La ville de Grenoble, à son tour, vient de placer son théâtre municipal en régie directe, pour les deux saisons prochaines.

La ville de Strasbourg possède un beau théâtre qu'elle exploite en régie depuis l'armistice.

Elle a nommé un directeur artistique appointé et un secrétaire général qui s'occupe exclusivement de l'administration.

Le directeur artistique doit donner deux cents représentations annuelles, dont cent vingt-cinq d'opéra et d'opéra-comique et soixante-quinze de comédie. Chaque spectacle doit être joué au moins trois fois.

La saison dernière, le bilan s'est clôturé par 900.000 fr. de recettes et par 2.100.000 francs de dépenses. Le déficit de 1.200.000 francs est venu grever lourdement le bugdet communal.

*
* *

La régie appliquée à l'exploitation des théâtres peut avoir des inconvénients graves, mais elle a aussi des avantages.

Actuellement, les directeurs de théâtres sont aux prises avec les plus grandes difficultés, pour mener leur entreprise dans des conditions non pas bonnes, mais très médiocres.

Il apparaît alors, et cela vu sous le seul angle de l'éducation populaire, que les théâtres français ont besoin d'être sauvés. Ils ne peuvent l'être que par les municipalités.

L'exploitation en régie fournissant un moyen d'intervention, ainsi sera assurée certainement la sécurité des artistes engagés, des nombreux commerçants qui vivent du théâtre, le niveau artistique sera relevé et ainsi pourra être évité, dans une faible mesure sans doute, le danger qui peut résulter de l'exclusivité du cinéma.

C. — Divers

Il existe des services municipaux fonctionnant en régie, de nature tout à fait exceptionnelle.

Ainsi la ville de Marseille exploite une imprimerie municipale et un service d'autobus.

Celle de Lille, une école de natation et un laboratoire.

Celle de Caen, une école de dressage.

Celle de Saint-Dié, une scierie.

Celle de Guilloux (Eure-et-Loir) fait des travaux de culture.

L'imprimerie de Marseille fut créée par délibération de Conseil municipal du 16 novembre 1920 et approuvée, sous certaines réserves, par arrêté préfectoral du 2 février 1921. Elle fonctionne à l'aide d'une avance de la Ville de 200.000 francs.

Le bilan dressé pour le premier exercice fait ressortir une somme de 1.348.313 fr. 10 à titre de frais généraux et dépenses de fonctionnement et 1.383.552 fr. 95 à titre de recettes ; au passif figurent 306.700 francs de factures à payer et 200.000 francs d'avances de la Ville ; à l'actif, 411.960 francs de factures à encaisser et 162.882 fr. 85 de marchandises en magasin.

Quant au service d'autobus, il ne fonctionne que depuis mai 1922. Ses recettes, au 1er décembre, étaient de 273.878 fr. 65 et ses dépenses 220.000 francs.

La scierie de Saint-Dié, au cours des exercices 1919 à 1922, accuse un chiffre de recettes de 29.050 fr. 50 et de dépenses de 28.215 fr. 71 ; à Lille, le laboratoire 9.405 fr. contre 23.949 fr. 19, et l'école de natation 39.475 fr. 05 contre 18.427 fr. 55.

Parmi les divers services mis en régie, ou peut citer

celui des camions et arroseuses de la ville de Lyon, qui en fin d'exercice 1922 s'est soldé par un bénéfice net de 95.819 fr. 68. Par contre, dans cette même ville, l'exploitation de la carrière de Courzieu n'a pas donné d'aussi bons résultats.

Il a été fabriqué 101.422 pavés, dont 51.457 ont été livrés au service des pavages de la voirie lyonnaise ; 49.965 pavés sont restés à la carrière. Enfin, tous frais d'exploitation payés, le déficit, pour 1922, a été de 50.484 fr. 61.

A Montpellier, la Municipalité exploite en régie le service d'affichage, mais seulement sur les murs publics, ce qui constitue une sorte de monopole. M. Rivemale, directeur de ce service, a réussi, en 7 mois d'exploitation, à faire rentrer dans la caisse communale une somme d'environ 20.000 francs ; on peut donc estimer que le résultat est bon, si l'on tient compte surtout de la concurrence exercée par l'affichage privé.

Malgré le bénéfice enregistré, la Ville va renoncer à cette régie et aura recours à l'adjudication pour assurer la pose des affiches.

Elle a agi en cela dans le seul but de favoriser le commerce privé et pour éviter cette concurrence entre les services existants.

La Ville exploite encore une autre régie de minime importance, celle des chaises sur les promenades. Ce service jadis concédé ne rapportait, annuellement, qu'une très faible redevance ; depuis l'exploitation directe les recettes sont satisfaisantes et donnent un très large revenu à la Commune, en raison du peu de frais entraînés par cette location de sièges.

CONCLUSION

Si l'on compare les régies municipales françaises d'il y a 20 ans et celles des dernières années, on est, tout d'abord, frappé par le développement très considérable qu'elles ont pris dans notre pays.

Certes, un arrêt a été enregistré dans cet accroissement, vers les années 1907-08, arrêt dû principalement à la rigueur du Conseil d'Etat, dont les décisions frappaient autant de coups mortels sur les initiatives locales.

C'est à la guerre que la tendance municipaliste, que nous venons de constater dans tout le pays, a dû son ampleur considérable.

L'utilité de ce mouvement municipaliste est unanimement reconnue et les adversaires les plus acharnés de la municipalisation accueillaient sans trop d'amertume, à la fin de la guerre, les excellents résultats obtenus par l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine économique et commercial. Cependant l'Administration supérieure, qui au cours de la période troublée avait conservé un mutisme approbateur, a été — maintenant que la situation économique, sans être brillante, paraît moins mauvaise — poussée à examiner, de très près, les services municipalisés dont l'existence légale n'est nullement autorisée.

C'est précisément l'objet du rapport que le ministre des Finances, sérieusement inquiété, il faut le dire, des nombreuses irrégularités financières relevées dans le

compte des gestions des régies municipales, a demandé récemment à l'Inspection générale des services administratifs.

*
* *

Le ministre se demandait si le devoir ne s'imposait pas à l'Administration supérieure d'inviter les préfets à user de leurs pouvoirs, afin d'amener les communes à la liquidation des services existants et d'éviter la création de services nouveaux; si des circonstances paraissaient exiger le maintien de certains services, il serait nécessaire que des règles de comptabilité soient imposées à ces organismes.

Il va sans dire que, dans la grande majorité des cas, les pouvoirs de tutelle que tient le préfet des articles 63 et 145 de la loi municipale, lui donnent compétence pour rendre inopérantes les tentatives de municipalisation effectuées par les communes.

D'abord, au point de vue financier, les budgets municipaux devant être approuvés par les préfectures, ou par décret pour les communes dont le revenu est supérieur à 3 millions de francs, des dépenses s'appliquant à des services considérés comme ne rentrant pas dans les attributions municipales peuvent être rendues sans valeur.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que l'article 145, paragraphe 2, de la loi du 5 avril 1884, s'oppose aux radiations de dépenses, dès lors que le budget communal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires, et n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires.

Mais il resterait l'article 63 qui permet d'annuler les délibérations du Conseil municipal, toutes les fois que

celles-ci sont prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

La tutelle administrative est donc en mesure de s'exercer, mais les suggestions du ministre des Finances s'en tiennent à la législation existante, dont on sait les divergences d'interprétation, et imposent aux préfets la délicate mission de se faire seuls juges de la légitimité ou de l'opportunité de la création de régies municipales, pour peu que les contribuables n'usent pas plus qu'ils ne le font actuellement des voies de recours devant le Conseil d'État. La question des régies municipales est d'ailleurs pendante devant le Parlement. Sans remonter plus haut que 1914, on trouve au cours de la session de 1915 une proposition de MM. Weber et Rozier dont l'article 1er prévoit que les communes peuvent gérer, au moyen de l'exploitation directe, un certain nombre d'entreprises (dont suit l'énumération) et, généralement, toutes les entreprises présentant un intérêt général pour les communes. Cette proposition prévoit l'institution de Conseils d'administration dont elle énumère les pouvoirs de délibération ainsi que leurs conditions de validité. Elle prévoit aussi un directeur dont elle fixe les attributions, enfin elle trace les règles de budgets, de comptabilité et ouvre aux communes, co-intéressées aux mêmes entreprises, la faculté de les administrer en commun.

Plus récemment, au cours de la session 1918, une proposition de loi de M. Albert Thomas tend à régler la question plus particulière des régies de ravitaillement, suivant une méthode un peu différente.

Cette proposition qui, dans son exposé des motifs, déclare que l'intervention des communes en matière économique est un fait évident contre lequel les spéculations théoriques les plus séduisantes ne peuvent que

rester impuissantes, n'attribue pas moins aux communes le pouvoir de constituer des régies municipales en matière de ravitaillement.

Elle a recours à l'institution d'Offices publics d'approvisionnement créés par décret en Conseil d'État. Ces Offices seraient administrés par des membres du Conseil général, du Conseil municipal et des Sociétés coopératives constituées conformément à la loi du 7 mai 1917.

L'intervention des communes, comme celle des départements, s'y caractérise, d'une part, par la possibilité de consentir à ces organismes des prêts ou des garanties d'emprunts, en vertu d'une disposition qui rappelle celle de la loi de 1912 sur les habitations à bon marché, et surtout par la possibilité qu'auraient ces offices, en créant des magasins de vente départementaux ou communaux, d'associer les budgets des départements ou des communes à leur gestion financière, au moyen de l'absorption de leurs bénéfices ou de l'endossement de leurs pertes.

Voilà donc un premier groupe de propositions qui, sous la forme de régies municipales au sens large, ou sous l'aspect plus étroit d'Offices publics d'approvisionnement, plus ou moins financièrement associés aux communes, sont susceptibles d'apporter, dans le sens de l'extension des pouvoirs municipaux, en cette matière, une solution au problème.

Parallèlement, une autre proposition qui a été déposée au cours de la session de 1920, par M. Chautemps, tend à un résultat analogue par voie de modification à la loi municipale.

Un nouvel article autoriserait les communes, sous réserve de l'approbation préfectorale, « à s'intéresser, soit en les entreprenant directement, soit en y plaçant des

capitaux, à toutes les entreprises, même de forme commerciale, ayant pour but le fonctionnement des services publics, le ravitaillement de la population, les œuvres sociales ou les améliorations urbaines ».

Si la discussion parlementaire aboutissait au vote d'une loi élargissant les pouvoirs municipaux en matière économique, la nécessité d'un règlement de comptabilité se ferait sentir. Ce règlement devrait tenir compte du caractère industriel de certaines régies (eau, gaz, électricité, etc.) et comprendre des dispositions qui leur seraient particulières.

En ce qui concerne les régies communales portant sur le ravitaillement, il y aurait lieu de remettre en vigueur le décret du 30 octobre 1916, complété au besoin par l'énumération des livres de comptabilité à tenir par le régisseur général et par l'agent comptable-matières, c'est-à-dire en traçant des règles essentielles que le décret de 1916 se bornait à renvoyer aux règlements municipaux.

En ce qui concerne les régies permanentes, il conviendrait de distinguer celles qui ont un caractère industriel, pour lequel il y aurait évidemment lieu de prévoir des règles de comptabilité adéquates au caractère de ces entreprises, et celles qu'on pourrait ranger sous le vocable de « régies d'hygiène ou d'assistance » qui s'accommoderaient de dispositions beaucoup moins compliquées.

*
* *

Des diverses propositions de lois déposées sur le bureau de la Chambre, on ignore quel texte définitif sera adopté.

Dans chacune d'elles, il est de nombreux points fort

intéressants, mais il est très délicat de se prononcer en faveur de l'une plutôt que de telle autre.

A notre avis, la première des obligations du législateur consistera, comme nous l'indiquions tout à l'heure, à réglementer sévèrement la gestion financière. Il faut absolument restreindre les abus et les causes de danger pour les finances communales.

Le meilleur moyen serait sans doute la suppression totale des régies ; nous ne le voyons cependant pas ainsi, et, si l'on peut critiquer l'exploitation municipale à certaines occasions, on doit reconnaître loyalement qu'elle a eu, dans les dernières années tout au moins, un regain d'activité et de force dont les entreprises privées se sont montrées incapables.

Nous ne nous déclarons pas adversaires des régies mais nous ne les soutiendrons pas toujours.

C'est ainsi qu'il nous semble utile de faire des distinctions, et quant au mode d'exploitation envisagé, et quant au caractère du service exploité.

Un système qui pourrait être suivi avantageusement par les municipalités est, sans conteste, le Syndicat de communes. Le principe de la régie est ici très développé, car ce Syndicat de communes engloberait, comme le nom l'indique, plusieurs cités ou villages dans une même organisation. Ceci aurait un très gros avantage, comme nous l'avons signalé plus haut, pour les questions relatives à l'éclairage, aux transports et au service des eaux. On peut d'ailleurs citer en France un certain nombre de ces « joint boards », comme disent les Anglais.

Les villes de Roubaix et Tourcoing sont associées pour l'exploitation de leur service d'eau. Dans l'Ardèche, les communes de St-Germain, Lussas, Darbres et Laville-

dieu ont mis à exécution un service d'adduction d'eau potable.

Grâce à cette entente, les communes peuvent bénéficier d'avantages ou d'améliorations que seules elles n'auraient pu atteindre. Cette organisation intercommunale possède plus d'autonomie qu'une organisation simple, et le Syndicat, placé en régie intéressée, paraît tout à fait apte à la gestion des grands services publics. Le Syndicat de communes, exploité en régie, est appelé à rendre, dans un avenir très prochain, des services énormes à l'agriculture et contribuer dans une large part au retour à la terre, par le moyen de l'amélioration des conditions de vie dans les villages.

L'électrification des campagnes nous paraît devoir trouver, actuellement, dans le mode d'exploitation que nous signalons, les plus grandes chances de succès.

En se basant sur les résultats financiers que nous avons enregistrés, il devient très difficile de se décider fermement pour ou contre l'exploitation municipale en régie. Nous avons relevé, en effet, des résultats tellement discordants, pour des entreprises semblables, que l'on est en droit de se demander où est la vérité.

Aussi, comme on l'a toujours fait en pareille matière, il faut mettre en doute la sincérité de certains bilans et statistiques établis par les administrations municipales qui, dans le but de convaincre les électeurs, ne font dire parfois aux chiffres que ce qu'elles veulent bien leur faire exprimer.

Dans ces conditions, certains de ces chiffres qui apparaissent éblouissants doivent être ramenés à de justes proportions. Les exploitations en régie deviennent alors moins brillantes. Nous n'exagérerons pas dans ce sens, et nous estimerons, avec raison, que de nombreuses

entreprises municipales, tout en donnant d'incontestables résultats sociaux, ont, tout de même, été d'un rapport honorable pour les budgets communaux.

Ce défaut d'exactitude pourrait être évité si le système de la régie recevait une consécration officielle.

Pour cela, il importe avant tout que, parmi les projets pendants devant les Chambres, un choix ou un arrangement soit fait et qu'une loi soit votée, réglant définitivement une question qui méritait de l'être depuis de longues années.

Cette législation, dont des bribes éparses ont été rassemblées lorsque l'impérieux besoin s'en est fait sentir (au cours des années de guerre, notamment), pourrait emprunter à la loi italienne de 1903 des bases solides.

Le législateur devrait appliquer ses efforts à certaines fonctions primordiales.

D'abord, une sérieuse organisation économique des communes s'imposerait, donnant aux municipalités les moyens de s'adapter, au même titre que les entreprises privées, aux exigences d'un exploitation commerciale ou industrielle.

Ensuite, la loi nouvelle devrait édicter une grande responsabilité des administrateurs municipaux, afin que soient sauvegardées les finances publiques.

Enfin, un contrôle de tous les instants, et surtout efficace, devrait être établi, réprimant les excès de dépenses inutiles et faisant bénéficier les communes voisines des avantages ou des améliorations (fruit de l'expérience) constatés dans une exploitation similaire.

Par cette communion entre les diverses organisations, bien des mécomptes pourraient être évités et les tâtonnements du début supprimés.

Bien que nous estimions, en l'état actuel des choses, que la mise en pratique de la régie directe n'est pas souhaitable, — nous avons vu pourquoi, en exposant les inconvénients qui s'opposent à un développement normal des entreprises municipalisées, — nous devons reconnaître que la question est loin d'être parvenue à son stade complet de développement.

Avec les exigences constantes de la vie moderne, l'industrie ou le commerce privés deviendront, sur certains points, toujours plus insuffisants, et, de gré ou de force, il faudra avoir recours à l'entreprise collective.

Les événements gouvernent les hommes, et c'est pour cela que nous souhaitons que la loi intervienne pour préparer la route, aplanir les obstacles et mettre en garde les novices contre les dangers de cette voie qui doit les conduire vers de splendides horizons.

Nous reconnaissons que les régies municipales, avant même les entreprises nationales, sont destinées à pénétrer largement dans la vie sociale. Si nous leur refusons absolument l'accès des organisations purement commerciales ou industrielles, où le seul but recherché réside dans la poursuite d'un bénéfice, nous ne nions pas l'utilité de la régie, dans les grands services publics (Eau, Bains et Lavoirs, Hygiène en général, Electricité). Ici l'intérêt public est en jeu. La santé publique dépend de la réalisation la plus avantageuse de ces entreprises qui doivent être ouvertes au public au minimum de frais, sinon gratuitement. Les municipalités, à ce point de vue, et comme nous le souhaitions dans un chapitre précédent, doivent se contenter de couvrir leurs frais d'exploitation.

C'est le seul avantage que la régie municipale peut

présenter sur l'exploitation privée; il est d'importance, aussi doit-on s'efforcer de le réaliser pratiquement.

Enfin, il est une autre groupe d'exploitations municipales sur lequel nous nous sommes longuement étendu au cours de notre travail: il s'agit des régies d'alimentation, dont le développement, pendant les hostilités européennes, a pris des proportions extraordinaires.

En raison des événements, la nécessité de ces organisations est apparue très grande. Le commerce privé ne suffisait plus au ravitaillement; les prix, de ce fait, atteignaient des chiffres exorbitants, dont on sent encore peser lourdement les effets. L'alimentation est devenue un véritable service public.

Organisé administrativement, nous avons vu les résultats satisfaisants, dans l'ensemble, donnés par les régies de la boucherie, laiterie, poissonnerie, etc... Mais, actuellement, les conditions de la vie, bien qu'elles s'aggravent chaque jour, n'ont rien de comparable avec les difficultés de tous ordres, rencontrées pendant la période de guerre. Aussi, malgré les résultats favorables, nous n'hésitons pas à condamner les régies de ce genre.

Cependant, en période de crise, le pays étant particulièrement troublé, nous estimons qu'il est du devoir des municipalités d'entreprendre à nouveau un service public dont les effets ont pu être hautement appréciés.

*
* *

En somme, il est extrêmement difficile d'obtenir un critérium absolument certain de l'efficacité des régies municipales ou de leur inutilité.

Pour notre part et pour l'instant nous les rejetterons en bloc, mais en insistant de toutes nos forces pour que

des dispositions législatives, d'une indispensable nécessité, soient rapidement votées au Parlement.

Alors, la question sera grandement résolue, les avantages indubitables de la mise en régie pourront être, sans restriction, accordés à tous.

Les régies municipales, revêtues de l'autorisation légale, pourront s'épanouir, déverser leurs bienfaits sur les citoyens, contribuer à leur assurer des conditions de vie toujours plus favorables, leur garantir une sécurité toujours plus grande.

Il reste bien entendu que l'effort législatif doit se diriger vers les entreprises intéressant directement l'intérêt public. Donc pas de commerce, pas d'industrie, mais de l'hygiène, de la sécurité.

C'est ainsi que nous entrevoyons l'intervention municipale future, assurant aux citoyens, sous la protection de la loi, une existence chaque jour plus agréable, plus équitable.

Les régies municipales, qui ne nous paraissent belles que sous l'angle purement idéaliste qu'elles présentent, doivent être adaptées à la satisfaction du bonheur général ; nous voyons en elles un élément certain du succès de la cause sociale, dans son ascension lente, constante et irrésistible vers le Progrès.

Vu et bon a imprimer :
Montpellier, le 24 mars 1924.
Le Président de la thèse,
DE NESMES DESMARETS.

Vu :
Montpellier, le 27 mars 1924.
Le Doyen de la Faculté,
M. MOYE.

Vu et permis d'imprimer :
Montpellier, le 28 mars 1924.
Le Recteur,
Jules COULET.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Bibliographie 5

Introduction 7

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I. — Aperçu historique 19

CHAPITRE II. — Evolution des idées 26

CHAPITRE III. — Développement et tendances 35

CHAPITRE IV. — La municipalisation devant le Conseil d'Etat 42

DEUXIÈME PARTIE

Les applications 55

CHAPITRE I. — Les avantages et les inconvénients 56

CHAPITRE II. — Eaux. — Bains et lavoirs. — Gaz et électricité 75

Section I. — Eaux 76

Section II. — Bains-douches et lavoirs 80

Section III. — Gaz et électricité 84

CHAPITRE III. — Hygiène. — Habitation. — Alimentation. 89

Section I. — L'hygiène 91

A. — L'évacuation des détritus 91

B. — La régie des pompes funèbres 93

Section II. — L'habitation 95

Pages

Section III. — L'alimentation 107

A. — Fourneaux économiques. — Cantines scolaires. 114
B. — Boulangeries. — Poissonneries. — Laiteries.. 122
C. — Les boucheries municipales de Montpellier.... 125
D. — Boucheries municipales et ravitaillement, en général 134
E. — Magasins de ravitaillement 138

CHAPITRE IV. — Diverses applications de la régie municipale..... 144

A. — Tramways 144
B. — Théâtres et cinématographes..... 147
C. — Divers..... 157

Conclusion..... 159

Montpellier.— Impr. Coopérative Ouvrière, 14, Avenue de Toulouse.